GACETA
del SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 27
TOMO I

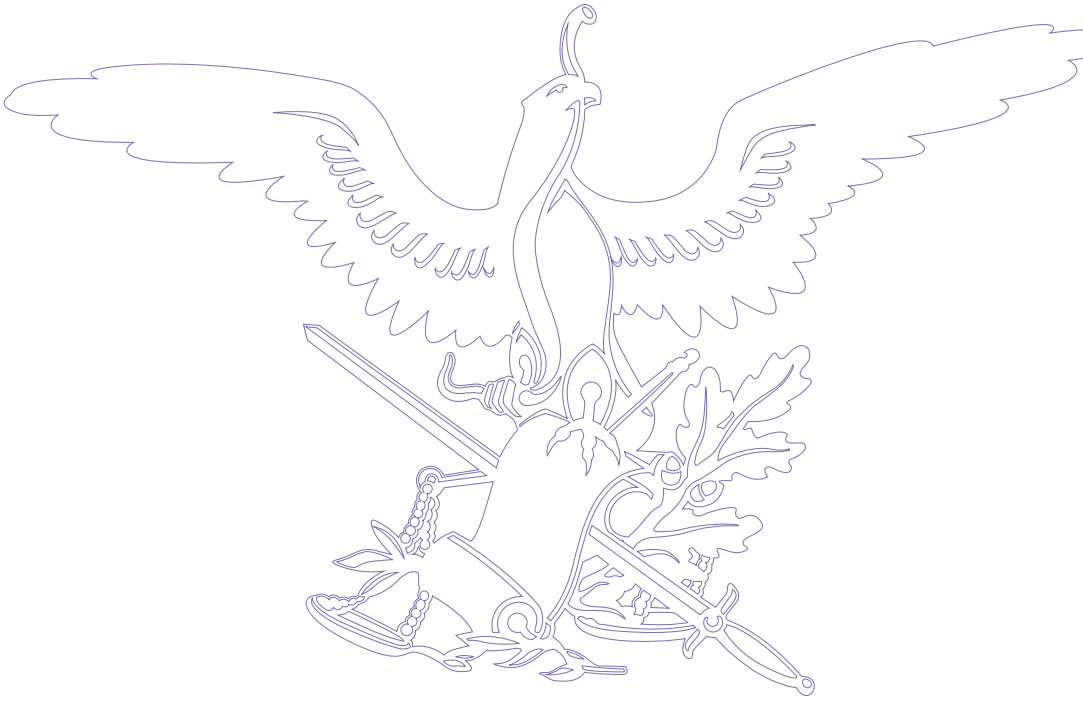
Julio de 2023

Pleno y Primera Sala

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 27
TOMO I

Julio de 2023

Pleno y Primera Sala

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 II) XI
Directorio de Magistradas y Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo II) 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 71

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 805

SEGUNDA PARTE
Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 1
Por precedentes 871

Subsección 2
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 933

Sección Segunda
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 2
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad 1101

TERCERA PARTE
Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 2
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1125

Sección Segunda
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 2
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad 1323

CUARTA PARTE
Plenos Regionales

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 2
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1497

Sección Segunda
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1
Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 2277

QUINTA PARTE
Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 1
Por reiteración..... 2285

Sección Segunda
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 2361

SEXTA PARTE
Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

Sección Primera
Suprema Corte de Justicia de la Nación

Subsección 3
Ministra Presidenta 2551

Sección Segunda
Consejo de la Judicatura Federal 2559

NOVENA PARTE
Índices

Índice General Alfabético de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas 2693

Índice de Sentencias 2709

Índice de Votos 2723

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad
y Controversias Constitucionales 2775

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2817

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
del Consejo de la Judicatura Federal 2819

Índice en Materia Constitucional 2823

Índice en Materia Penal 2825

Índice en Materia Administrativa 2829

Índice en Materia Civil 2835

Índice en Materia Laboral 2839

Índice en Materia Común 2845

Índice de Jurisprudencia por Precedentes 2853

Índice de Jurisprudencia por Contradicción 2855

Tabla General Temática de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas 2869

Índice de Ordenamientos 2881

CONTENIDO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, se incluyen los directorios de las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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**
TESIS DE JURISPRUDENCIA	La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal. El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis. La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal. La mención de que pertenece a la Undécima Época.	Pleno: **P./J. 1/2023 (11a.)** Primera Sala: **1a./J. 1/2023 (11a.)** Segunda Sala: **2a./J. 1/2023 (11a.)**
TESIS AISLADAS	La letra de la instancia. El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal. El año de aprobación. La mención de que pertenece a la Undécima Época.	Pleno: **P. I/2023 (11a.)** Primera Sala: **1a. I/2023 (11a.)** Segunda Sala: **2a. I/2023 (11a.)**

TESIS DE LOS PLENOS REGIONALES		
TIPO DE TESIS	**ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN**	**EJEMPLOS**
TESIS DE JURISPRUDENCIA	Las letras PR (Pleno Regional). La letra inicial de la materia de especialización del Pleno. Las siglas de la Región CN o CS. La letra J, seguida de una diagonal. El número arábigo de la tesis correspondiente. La sigla referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)]. La precisión de que se trata de un criterio de la Undécima Época.	Tesis jurisprudencial en materia laboral, número uno, del Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur: **PR.L.CS. J/1 L (11a.)**
TESIS AISLADAS	Las letras PR, que significan Pleno Regional. La sigla que exprese la materia del Pleno Regional especializado. Las siglas de la Región CN o CS. El número secuencial que corresponda a la tesis señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso. La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis. La referencia de que se trata de una tesis de la Undécima Época.	Tesis número dos en materia común del Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Norte. **PR.L.CN.2 K (11a.)**

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

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

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

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

ÉPOCAS

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

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

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

SEGUNDO PERIODO
(JURISPRUDENCIA APLICABLE)

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

	Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 86 *Gacetas* de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por sus Salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito, así como las tesis aisladas y los acuerdos del Pleno del Alto Tribunal.
NOVENA ÉPOCA	Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que influyeron en la organización, estructura y competencia del Poder Judicial de la Federación marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena. Ésta comienza el cuatro de febrero de mil novecientos noventa y cinco y culmina el tres de octubre de dos mil once. Se integra por 34 tomos, en los que se conjuntan las publicaciones del *Semanario Judicial de la Federación* y de la *Gaceta*.
DÉCIMA ÉPOCA	La entrada en vigor del Decreto publicado el seis de junio de dos mil once en el *Diario Oficial de la Federación*, 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 *Semanario Judicial de la Federación*, 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. Durante su vigencia funcionan los Plenos de Circuito, por lo que en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* pueden consultarse también los fallos y criterios provenientes de dichos órganos. En esta Época, el *Semanario* experimenta una importante transformación: deja de ser un medio de difusión impreso para convertirse en un sistema digital de compilación, sistematización y difusión disponible en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

UNDÉCIMA ÉPOCA	El Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó que la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* iniciara el primero de mayo de dos mil veintiuno. Dicho Acuerdo se emitió como consecuencia de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno, las cuales implicaron una modificación a la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como a la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de la jurisprudencia. Con las reformas que marcan el inicio de esta Época se establece la jurisprudencia por precedentes para la Suprema Corte, con base en la cual las razones que 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

Sección Primera
JURISPRUDENCIA

Subsección 2
POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS
(ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

MODO HONESTO DE VIVIR. LAS AUTORIDADES NO PUEDEN EXIGIR A LAS PERSONAS CUMPLIR CON ESE REQUISITO LEGAL A FIN DE ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO, COMO TAMPOCO PUEDEN SANCIONARLAS DETERMINANDO QUE CARECEN DE ESE MODO DE VIVIR.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 228/2022. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. 7 DE MARZO DE 2023. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: RAMÓN EDUARDO LÓPEZ SALDAÑA Y PAULO ABRAHAM ORDAZ QUINTERO.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos. En el presente asunto se plantea que existe una contradicción de criterios entre los sustentados por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016, y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador electoral SUP-REP-362/2022 y sus acumulados.

Un primer problema jurídico del caso consiste en determinar si existe o no la contradicción de criterios, teniendo en cuenta que ambos tribunales se pronunciaron en torno a si es exigible el requisito relativo a contar con un "**modo honesto de vivir**" como condición de elegibilidad para ocupar un cargo público.

Una segunda cuestión es determinar qué criterio debe prevalecer teniendo en cuenta que, tal como se detalla en la sentencia, ambos tribunales llegaron a conclusiones opuestas en torno al mismo problema jurídico.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I	**Competencia**	El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	3
II	**Legitimación**	La denuncia de contradicción de criterios fue presentada por parte legitimada, ya que la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, también fue parte recurrente en uno de los casos cuyos criterios presuntamente son opuestos.	4
III	**Criterios denunciados**	**1.** El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016. **2.** Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador electoral SUP-REP-362/2022 y sus acumulados.	6
IV	**Existencia de la contradicción**	**Primer requisito.** Se realizó un ejercicio interpretativo jurídico-constitucional. **Segundo requisito.** Existe un punto de toque en la argumentación de las sentencias que contienden, relacionado con la delimitación de la noción del concepto de tener un "**modo honesto de vivir**" y su exigibilidad como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos. **Tercer requisito.** Es posible formular una pregunta cuya respuesta permitirá unificar los criterios contradictorios.	17

V	**Estudio de fondo**	Debe prevalecer el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que determina que la ponderación del requisito relativo a tener un "**modo honesto de vivir**" (como condición para tener acceso a un cargo público) es sumamente subjetiva, ambigua y de difícil apreciación, de suerte que se traduce en una forma de discriminación.	30
VI	**Criterio que debe prevalecer**	Se establece el criterio siguiente: MODO HONESTO DE VIVIR. LAS AUTORIDADES NO PUEDEN EXIGIR A LAS PERSONAS CUMPLIR CON ESE REQUISITO LEGAL A FIN DE ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO, COMO TAMPOCO PUEDEN SANCIONARLAS DETERMINANDO QUE CARECEN DE ESE MODO DE VIVIR.	47
VII	**Decisión**	PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada. SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la	48
		Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el apartado VI de la presente resolución y conforme a la tesis propuesta. TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución.	

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al **siete de marzo de dos mil veintitrés,** emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios entre los sustentados por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016, y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador electoral SUP-REP-362/2022 y sus acumulados.

El problema jurídico del caso consiste en determinar si el requisito relativo a contar con un "**modo honesto de vivir**" es exigible como condición de elegibilidad para ocupar un cargo público.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. Denuncia de la contradicción. El veinticinco de julio de dos mil veintidós, la jefa de Gobierno de la Ciudad de México denunció la posible contradicción entre el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, y el emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia del recurso SUP-REP-362/2022 y sus acumulados.

2. Trámite de la denuncia. Por medio de un acuerdo de cuatro de agosto de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios, ordenó registrar el expediente con el número 228/2022 y turnó el asunto a la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para su estudio.

3. En el mismo acuerdo, el Ministro presidente ordenó solicitar a la presidencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una copia certificada de la resolución respectiva y que informara si su criterio se encuentra vigente. Al respecto, el veinticinco de agosto del propio año, la Sala Superior manifestó que su criterio se mantenía en vigor.

4. Integración. Por medio del acuerdo de fecha treinta de septiembre de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

determinó que el expediente se encuentra debidamente integrado, por lo que ordenó su envío a la Ministra ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

5. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente asunto, pues se plantea una presunta contradicción entre los criterios sustentados por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016) y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador electoral SUP-REP-362/2022 y sus acumulados).

6. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[1] y 10, fracción VI,[2] y 218 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;[3] así como en el punto Segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, relativo a la determinación de los

[1] "**Artículo 99.** … Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente un criterio sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicho criterio pueda ser contradictorio con uno sostenido por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de las Ministras y Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál criterio debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos."

[2] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno: "… **VI.** De las denuncias de contradicción de criterios sustentados por las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el Tribunal Electoral en los términos de los artículos 218 y 219 de esta Ley, por los plenos regionales, o por Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones."

[3] "**Artículo 218.** De conformidad con lo previsto por el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción VI del artículo 10 de esta Ley, cuando una sala del Tribunal Electoral sustente un criterio sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y dicho criterio pueda ser contradictorio con uno sostenido por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquiera de los Ministros o Ministras, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál criterio debe prevalecer."

asuntos que el Pleno conservará para su resolución y el envío de los asuntos de competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.[4]

II. LEGITIMACIÓN Y REPRESENTACIÓN

7. De conformidad con los artículos 99, párrafo séptimo, de la Constitución Política del país y 218 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son sujetos legitimados para promover la contradicción de criterios, entre otros, **las partes que intervinieron en los juicios correspondientes** en los cuales se sostuvieron las presuntas posturas divergentes.

8. En el caso, uno de los criterios respecto de los cuales se plantea la contradicción es el que emitió por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador electoral **SUP-REP-362/2022** y sus acumulados. En dicho asunto, una de las **partes recurrentes** fue la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, específicamente en el recurso **SUP-REP-363/2022.**

9. Por tal motivo, si la hoy denunciante también fue la parte recurrente en uno de los casos cuyos criterios presuntamente son contradictorios y cuya presunta divergencia ahora se plantea, se concluye que la citada Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México está legitimada en el presente asunto.

10. Asimismo, se concluye que la jefa de Gobierno de la Ciudad de México acude al presente asunto por conducto de un funcionario que legalmente está facultado para representarla.

11. La denuncia de contradicción está firmada por Adrián Chávez Dozal, quien se ostenta como titular de la Dirección General de Servicios Legales de la

[4] "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: … **VII.** Las contradicciones entre tesis sustentadas por las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las diversas que se susciten entre el Pleno o las salas de este Alto Tribunal y alguna de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos del párrafo séptimo del artículo 99 constitucional, así como las suscitadas entre los Plenos de Circuito y/o los Tribunales Colegiados de un diverso Circuito, cuando así lo acuerde la Sala en la que esté radicada y el Pleno lo estime justificado."

Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, y representante legal para la defensa de los intereses de la administración pública del Gobierno de la Ciudad de México y de su titular.

12. Dicha persona acredita tener el carácter con el que se ostenta mediante una copia certificada de su nombramiento, expedido por la jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum Pardo. Asimismo, de la revisión de los artículos 7,[5] 8,[6] 16, facción XIX,[7] y 18, párrafos primero y segundo[8] de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, en relación con los diversos 7, fracción XIX, inciso b),[9] y 230, fracciones I y II,[10] del Reglamento

[5] "**Artículo 7.** El Poder Ejecutivo se confiere a una persona denominada jefa o jefe de Gobierno de la Ciudad de México, quien tendrá a su cargo la Administración Pública de la entidad y las atribuciones que le señalen la Constitución federal, la Constitución local, la presente Ley, y las demás leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas vigentes en la Ciudad de México.
"Las cuales podrá delegar a las personas servidoras públicas subalternas mediante acuerdos que se publicarán en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* para su entrada en vigor y, en su caso, en el *Diario Oficial de la Federación* para su mayor difusión, excepto aquellas que por disposición jurídica no sean delegables."

[6] "**Artículo 8.** Quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo local designado o electo, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.
"La persona titular de la Jefatura de Gobierno contará con las unidades de asesoría, apoyo técnico, jurídico, coordinación y planeación del desarrollo que determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de la Ciudad.
"Asimismo, se encuentra facultado para crear mediante reglamento, decreto o acuerdo, los órganos desconcentrados, institutos, consejos, comisiones, comités y demás órganos de apoyo al desarrollo de las actividades de la Administración Pública de la Ciudad."

[7] "**Artículo 16.** La persona titular de la Jefatura de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprende el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta Ley, de las siguientes dependencias: …
"**XIX.** Consejería Jurídica y de Servicios Legales."

[8] "**Artículo 18.** Al frente de cada dependencia habrá una persona titular, quien tiene competencia originaria para atender todos los asuntos a cargo de la dependencia y de los Órganos Desconcentrados que le sean adscritos.
"Para el despacho de los asuntos de su competencia, la persona titular de la dependencia se auxiliará por los subsecretarios, coordinadores generales, directores generales, directores ejecutivos, directores de área, subdirectores de área, jefes de unidad departamental y demás servidores públicos, en los términos que establezca el Reglamento y los Manuales Administrativos que correspondan. …"

[9] "**Artículo 7o.** Para el despacho de los asuntos que competan a las dependencias de la Administración Pública, se les adscriben las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo y los Órganos Desconcentrados siguientes:

Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México se desprende que le corresponde a la Dirección General de Servicios Legales representar a la administración pública en los juicios en que ésta sea parte.

III. CRITERIOS DENUNCIADOS

13. En este apartado se analizan los aspectos relevantes de los asuntos denunciados, a fin de contar con los elementos necesarios para, posteriormente, determinar si existe o no contradicción de criterios.

Criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 107/2016.

14. Hechos. El miércoles nueve de noviembre de dos mil dieciséis se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el Decreto Número 930 mediante el cual se reformó el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de la referida entidad federativa. El referido artículo 64 establece los **requisitos para acceder al cargo de jefatura de manzana** en los Municipios de Veracruz.[11]

15. De acuerdo con el artículo 65 de dicha ley, la persona que ocupa la jefatura de manzana es un auxiliar del Ayuntamiento, que se **designa** por éste,

---

"…
"**XIX.** A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales:
"…
"**B)** Dirección General de Servicios Legales; …

[10] "**Artículo 230.** Corresponde a la Dirección General de Servicios Legales:
"I. **Representar** a la Administración Pública en los juicios en que ésta sea parte;
"II. Intervenir en los Juicios de Amparo, cuando la persona titular de la Jefatura de Gobierno tenga el carácter de autoridad responsable, exista solicitud de la autoridad responsable o medie instrucción de la persona titular de la Jefatura de Gobierno; así como supervisar todas las etapas de su proceso y la elaboración de los informes previos y justificados cuando la importancia del asunto así lo amerite. Asimismo, intervendrá en los juicios a que se refiere la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; …"

[11] "**Artículo 64.** Para ser Jefe de Manzana o Comisario Municipal se requiere tener su domicilio en la manzana o caserío que le corresponde, un **modo honesto de vivir,** saber leer y escribir y no tener antecedentes penales."

a propuesta de la presidencia municipal. La jefatura de manzana tiene, entre otros, los deberes siguientes:[12]

• Ejecutar las resoluciones y acuerdos que le instruya el Ayuntamiento, dentro de la circunscripción territorial correspondiente a su nombramiento.

• Informar a la presidencia municipal de todos los asuntos relacionados con su cargo.

• Promover la vigilancia del orden público.

• Promover el establecimiento de servicios públicos.

• Colaborar en las campañas de alfabetización emprendidas por las autoridades.

• Expedir, gratuitamente, constancias de residencia y buena conducta para su certificación por el secretario del Ayuntamiento.

16. El nueve de diciembre de dos mil dieciséis, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió una acción de inconstitucionalidad (107/2016),m en la que solicitó la invalidez del artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la porción normativa "saber leer y escribir y no tener antecedentes penales" de la citada nor-

[12] "**Artículo 65.** Los Jefes de Manzana y el Comisario Municipal tendrán las atribuciones siguientes: I. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que le instruya el Ayuntamiento, dentro de la circunscripción territorial correspondiente a su nombramiento; II. Informar al presidente municipal de todos los asuntos relacionados con su cargo; III. Promover la vigilancia del orden público; IV. Promover el establecimiento de servicios públicos; V. Actuar como conciliador o mediador en los conflictos que se les presenten y en su caso orientar a las partes, a acudir ante algún centro de Justicia Alternativa o Centro de Mediación y Conciliación de la Fiscalía General, ambas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. VI. Auxiliar a las autoridades federales, estatales o municipales, en el desempeño de sus atribuciones; VII. Colaborar en las campañas de alfabetización emprendidas por las autoridades; VIII. Expedir, gratuitamente, constancias de residencia y buena conducta para su certificación por el Secretario del Ayuntamiento; y IX. Poder solicitar la implementación de programas de vigilancia, prevención, supervisión y de apoyo a la seguridad pública, así como de acciones de promoción de la cultura de la seguridad pública, seguridad vial, protección civil, prevención del delito y adicciones, entre otras; y X. Procurar todo aquello que tienda al bienestar de la comunidad."

mativa, es violatorio de los artículos 1o., y 18 constitucionales, por discriminar a las personas que no saben leer y escribir; y a las personas con antecedentes penales, por lo que también atenta contra el derecho de reinserción social, por ser una restricción desproporcionada.

17. Decisión. En sesión del veintitrés de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en suplencia de la queja, y en lo que interesa al presente asunto, declaró la invalidez del mencionado artículo 64, en la porción normativa relativa a tener un **"modo honesto de vivir"** como requisito para ocupar el cargo de jefe de manzana.[13]

18. En la referida acción de inconstitucionalidad 107/2016, este Pleno de la Suprema Corte determinó que la exigencia referente a tener un "**modo honesto de vivir**" es un requisito que, si bien está previsto expresamente en el artículo 34, fracción II, de la Constitución Política del país como condición para el ejercicio de los derechos derivados de la ciudadanía,[14] su ponderación resulta sumamente subjetiva, además de que dicha expresión es ambigua y de difícil apreciación.[15]

19. Para el Tribunal Pleno la aplicación de dicha regla generaría discriminación, ya que la evaluación del referido requisito de elegibilidad quedaría al arbitrio de las personas encargadas de designar al servidor público, a partir de un juicio valorativo y de orden discrecional basado en la concepción de lo que cada uno entienda como un sistema de vida honesto.

---

[13] La decisión se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la deficiencia de la queja, del artículo 64, en su porción normativa un "**modo honesto de vivir**", de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, reformado mediante el Decreto Número 930, publicado en la *Gaceta Oficial* de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Pardo Rebolledo no se pronunciaron sobre la propuesta.

[14] "**Artículo 34.** Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:
"I. Haber cumplido 18 años, y
"**II. Tener un modo honesto de vivir.**"

[15] Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 107/2016, págs. 41 a 44. El asunto se resolvió el veintitrés de enero de dos mil veinte. La decisión se aprobó por mayoría de ocho votos.

20. Si el requisito mencionado se reproducía como una exigencia de orden legal, ésta resultaría inconstitucional, tal como ocurrió en el caso de la referida acción de inconstitucionalidad, en la que se invalidó la exigencia referente a tener un "**modo honesto de vivir**" como condición para ser jefe de manzana.

21. Al respecto, de manera expresa, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló lo siguiente:

Invalidez de la porción normativa "… un modo honesto de vivir …" contenida en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en suplencia de la deficiencia de la queja. El artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que, al dictar sentencia en las acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá, además de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda, de manera que "… podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial."

Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno encuentra que la condición exigida en el artículo 64 reclamado, consistente en tener "… un modo honesto de vivir …", **constituye un requisito que, si bien está constitucionalizado como condición para ejercer los derechos derivados de la ciudadanía,** de cualquier forma **su ponderación resulta sumamente subjetiva, porque depende de lo que cada quien opine, practique o quiera entender, sobre cuáles son los componentes éticos en la vida personal, de modo tal que, dicha expresión, por su ambigüedad y dificultad en su uniforme apreciación**, **también se traduce en una forma de discriminación en el asunto que se analiza, ya que la designación de los jefes de manzana y comisarios municipales, podría quedar subordinada a la plena voluntad del juicio valorativo** y de orden discrecional de quienes los designan, pues dependerá de lo que, en su conciencia, supongan acerca de cómo se concibe un sistema de vida honesto, y si

los interesados califican o no satisfactoriamente sus expectativas morales sobre esa forma de vivir ejemplarmente, lo cual podría llevar al extremo de negar el acceso al cargo tan sólo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil, etcétera.

Además, si se quisiera valorar el requisito en cuestión, debe partirse de la premisa favorable de que toda persona tiene un modo honesto de vivir y, en todo caso, quien afirme lo contrario, tendría que acreditar por qué objeta tan relativo concepto en el ámbito social, por lo que no cabe exigir a quienes aspiran acceder a un cargo público que demuestren lo que, en principio y **salvo prueba irrefutable en contrario, es inherente a su persona, ya que a todo individuo le asiste una presunción de su honestidad** tan sólo por el hecho de su naturaleza humana.

Por tanto, resulta discriminatorio **exigirle a quien pretende acceder a un cargo público acredite no haber incurrido en alguna conducta sociablemente reprobable, es decir, que demuestre que ha llevado a cabo una vida decente, decorosa, razonable y justa, sin siquiera saber cuáles son los criterios morales de las personas que lo calificarán, y peor aún, ignorando si esos valores son compartidos por el propio aspirante o por los demás integrantes de la comunidad en forma mayoritaria y sin prejuicios.**

En tal virtud, también **debe declararse la invalidez de la porción normativa "… un modo honesto de vivir …"** contenida en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (Énfasis añadido).

Criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador electoral SUP-REP-362/2022 y acumulados.

22. Hechos. El cuatro de febrero de dos mil veintidós, el Instituto Nacional Electoral emitió la convocatoria para el proceso de revocación de mandato del actual presidente de la República.

23. Durante el desarrollo de dicho procedimiento, el doce de marzo de dos mil veintidós, las personas titulares de las gubernaturas de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Michoacán, Morelos, Sinaloa, Tlaxcala, Vera-

cruz y Zacatecas y **la jefa de Gobierno de la Ciudad de México** publicaron en sus perfiles de la red social *Twitter* el desplegado denominado "Gobernadoras y gobernadores de la 4ta. transformación", en el cual condenaban una resolución del Parlamento Europeo que, a su vez, señalaba que el presidente de México y su Gobierno habían creado las llamadas conferencias matutinas o mañaneras para exhibir, estigmatizar y atacar a la prensa crítica.

24. Además de dicho desplegado, en distintas fechas, los servidores públicos también difundieron un aproximado de cien publicaciones en sus cuentas de *Twitter* en las que resaltaban logros gubernamentales propios o de la presidencia de la República.

25. El veintitrés de marzo de dos mil veintidós, el Partido Movimiento Ciudadano denunció a las personas titulares de las gubernaturas antes referidas, así como a la jefa de Gobierno de la Ciudad de México por las publicaciones antes señaladas. Para dicho partido, tales publicaciones acreditaron la presunta difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido durante el proceso de revocación de mandato, el uso indebido de recursos públicos, la promoción personalizada y la transgresión al principio de imparcialidad.

26. Dicha denuncia fue presentada ante la Unidad de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y dio origen al procedimiento especial sancionador electoral con clave de expediente SRE-PSC-77/2022 del índice de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (órgano competente para resolver el asunto).

27. Seguidos los trámites correspondientes, el diecinueve de mayo de dos mil veintidós, la Sala Regional Especializada resolvió que la publicación del día doce de marzo de dos mil veintidós, denominado "Gobernadoras y gobernadores de la 4ta. transformación", sí constituyó promoción personalizada y que vulneró el principio de imparcialidad. Además, que diversas publicaciones individuales en *Twitter* de las personas titulares de las gubernaturas y la jefa de Gobierno actualizaron una difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.[16]

[16] La sentencia de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es pública y se encuentra disponible en la dirección electrónica: *https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0077-2022.pdf*

28. Como la legislación electoral no prevé la posibilidad de que la Sala Regional Especializada le imponga sanciones de manera directa a las gubernaturas o a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, dicha autoridad jurisdiccional remitió su sentencia a las Legislaturas de los Estados correspondientes, para que éstas impusieran la sanción que correspondiera a las personas servidoras públicas mencionadas.

29. Inconformes con la determinación anterior, las personas titulares de las diversas gubernaturas y la jefa de Gobierno denunciadas promovieron, respectivamente, un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador electoral **(SUP-REP-362/2022 y acumulados).**[17]

30. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoció del caso y, el ocho de junio de dos mil veintidós **confirmó** la decisión de la Sala Regional Especializada.

31. Decisión. Derivado de lo anterior, la Sala Superior señaló que, como parte de una política judicial encaminada a hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resultó necesario vincular a todas las autoridades jurisdiccionales electorales, federales y locales, para que cuando resolvieran procedimientos especiales sancionatorios evaluaran si, en su caso, procedía declarar que los funcionarios públicos de elección popular infractores podrían o no ser consideradas personas que **perdieron su "modo honesto de vivir".**[18]

32. Al perder su "modo honesto de vivir" los funcionarios infractores incumplirían uno de los requisitos legales que ordinariamente se exigen para ocupar un nuevo cargo de elección popular, por lo que se generaría temporalmente la inelegibilidad del funcionario.

33. La Sala Superior expuso que es deber de las personas servidoras públicas cumplir con los principios y reglas establecidas en la Constitución y no transgredir las disposiciones constitucionales ni la ley.

---

[17] La sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es pública y se encuentra disponible en la dirección electrónica: *https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REP/362/SUP_2022_REP_362-1154315.pdf*

[18] Véase la sentencia del recurso SUP-REP-362/2022 y acumulados, págs. 50 a 63.

34. En el apartado denominado "el cumplimiento de la Constitución como requisito para conservar el **modo honesto de vivir**", indicó que el contar con un "**modo honesto de vivir**", constituye un requisito de elegibilidad para acceder a cargos públicos de elección popular que está previsto en el artículo 34, fracción II, de la Constitución Política del país.

35. Asimismo, señaló que se trata de una exigencia con una dimensión objetiva, relativa a los actos y hechos en los que interviene una persona, y otra subjetiva, consistente en que estos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que ese ciudadano viva.[19]

36. La Sala Superior consideró que el referido concepto tiene un contenido eminentemente ético y social, que atiende a la conducta en sociedad, la cual debe ser ordenada y pacífica, teniendo como sustento la moral, como ingrediente insoslayable de la norma jurídica.

37. Para la Sala Superior, el "**modo honesto de vivir**", se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano.

[19] Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación invocó su jurisprudencia 18/2001, de rubro y texto siguientes: "MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO. El concepto de modo honesto de vivir ha sido uniforme en la evolución de las sociedades y de las leyes, identificando con él a la conducta constante, reiterada, asumida por una persona en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de este núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa. Para colmar esta definición, se requiere de un elemento objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene un individuo; y un elemento subjetivo, consistente en que estos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que ese ciudadano viva. Como se advierte, este concepto tiene un contenido eminentemente ético y social, que atiende a la conducta en sociedad, la cual debe ser ordenada y pacífica, teniendo como sustento la moral, como ingrediente insoslayable de la norma jurídica. El modo honesto de vivir, es una referencia expresa o implícita que se encuentra inmersa en la norma de derecho, tal y como sucede con los conceptos de buenas costumbres, buena fe, que tienen una connotación sustancialmente moral, constituyendo uno de los postulados básicos del derecho: vivir honestamente. En ese orden de ideas, la locución un modo honesto de vivir, se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir buen mexicano, y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano". *Justicia Electoral.* Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, págs. 22 y 23.

38. Derivado de lo anterior, la Sala Superior **ordenó a todos los Jueces Electorales del país** que, en los procedimientos sancionatorios que conocieran, si se acreditaba la existencia de infracciones constitucionales y la responsabilidad de las personas servidoras públicas, **debían analizar, de oficio, si se generaba la pérdida del "modo honesto de vivir"** como requisito legal de elegibilidad en la materia electoral, esto es, tratándose de cargos de elección popular.

39. Incluso, la Sala Superior estableció los elementos que consideró pertinentes para establecer la pérdida del "**modo honesto de vivir**" y las consecuencias de esa decisión, en los términos siguientes:

"… En ese sentido, resulta esencial vincular a todas las autoridades jurisdiccionales locales y federales electorales, para que, en la comisión de hechos posteriores a la presente ejecutoria, al resolver los procedimientos sancionadores, analicen si las infracciones a la Constitución, por servidores públicos, pueden afectar el requisito del modo honesto de vivir.

"Así, tomando en cuenta la existencia de un sistema de tribunales locales y la necesidad de mantener la unidad y coherencia del orden jurídico electoral mediante la emisión de parámetros mínimos que, en definitiva, derivan de la presente ejecutoria y, por ende, de una pieza de derecho judicial.

"Para dicho análisis, las referidas autoridades jurisdiccionales deberán tomar en consideración los principios constitucionales, la normatividad que los rige, y los elementos mínimos siguientes:

"a) Identificar con claridad cuáles son las violaciones constitucionales que se acreditan por parte de los servidores públicos, relacionadas con la materia, relacionados con los artículos 35, 41, 99, 116 y 134 de la Constitución, entre otros.

"b) Verificar en el [Catálogo de Sujetos Sancionados] o sistema análogo de registro de personas infractoras si los servidores públicos se encuentran inscritos.

"c) Analizar la reincidencia, gravedad y dolo en la comisión de las infracciones acreditadas, así como la sistematicidad para efectos de la graduación en la afectación del citado requisito de elegibilidad, es decir, si se determina la suspensión del modo honesto de vivir.

"d) **Establecer si a partir de la acreditación de las conductas ilícitas a la Constitución, una persona servidora pública, como consecuencia de ello, puede decretar la suspensión de contar con un modo honesto de vivir, para efectos acreditar el requisito de elegibilidad en los subsecuentes procesos electorales.**

"e) **En caso de determinar la suspensión de la referida presunción, los tribunales deberán evaluar y establecer la temporalidad de esta afectación, respecto del requisito de elegibilidad.**

"f) En el mismo sentido, los órganos jurisdiccionales deberán **señalar las formas en el que servidor público podría recuperar el modo honesto de vivir o reducir el plazo de afectación, a partir del cumplimiento de medidas o actos que la propia autoridad establezca en cada caso.** En el entendido de que **sólo los tribunales podrán decretar la recuperación del requisito o la reducción del plazo de afectación a éste, ante la acreditación del cumplimiento de las medidas que la propia autoridad disponga.**

"g) En caso de actualizarse la suspensión del modo honesto de vivir, como requisito de elegibilidad, mediante sentencia firme, **el órgano jurisdiccional correspondiente deberá informar a las autoridades respectivas en la materia, a fin de que estas últimas cuenten con elementos objetivos con los cuales verificar el cumplimiento del requisito de elegibilidad, tanto en la etapa de registro de candidaturas como en la declaratoria de validez y entrega de constancia de la elección correspondiente.**

"h) Deberán mantener una comunicación constante entre las autoridades involucradas (jurisdiccionales y administrativas-electorales) **para informar los cambios de situación del servidor público,** respecto a la conclusión del plazo de suspensión del citado requisito." (Énfasis añadido).

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

40. En el presente caso se concluye **que sí existe la contradicción de criterios planteada,** pues tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se

pronunciaron sobre el requisito relativo a contar con un "**modo honesto de vivir**" y su exigibilidad, pero llegaron a conclusiones divergentes.

Marco normativo aplicable a la contradicción de criterios.

41. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el procedimiento de denuncia de contradicción de criterios persigue, esencialmente, otorgar seguridad jurídica a los Jueces y justiciables mediante la unificación de criterios jurídicos entre los distintos tribunales integrantes del Poder Judicial de la Federación.

42. A fin de cumplir eficazmente con ese objetivo, se ha reconocido, entre otras cuestiones, que para que exista una contradicción de criterios basta con identificar **una discrepancia interpretativa** entre dos órganos jurisdiccionales terminales, sin importar si existe identidad en las situaciones fácticas que los precedieron,[20] ni tampoco si los criterios denunciados constituyen jurisprudencia.[21] También puede configurarse la contradicción, aunque alguno de los criterios que contiende sea implícito, siempre que su sentido pueda deducirse indubitablemente de las circunstancias particulares del caso.[22]

43. Asimismo, el propósito de generar certeza jurídica ha llevado a aceptar la existencia de una contradicción de criterios, aunque se adviertan elementos secundarios diferentes en el origen de las sentencias que sustentaron los cri-

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

[21] Jurisprudencia P./J. 27/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77. Registro digital: 189998.

[22] Jurisprudencia P./J. 93/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5. Registro digital: 169334.

terios denunciados,[23] así como a sostener que el fondo de una contradicción de criterios debe resolverse, a pesar de que los criterios contendientes sean erróneos.[24]

44. En síntesis, la seguridad jurídica como razón guía del procedimiento de resolución de contradicciones de criterios implica concentrarse en los procesos de interpretación y, por tanto, evitar exagerar la importancia de las diferencias de hecho entre los asuntos que les dieron origen, ni tampoco orientarse por resultados concretos.

45. En esa tesitura, este Tribunal Pleno ha considerado que, por regla general, existirá una contradicción de criterios si se cumplen las condiciones siguientes:[25]

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

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio jurídico, la

[23] Tesis aislada P. XLVII/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67. Registro digital: 166996.

[24] Jurisprudencia P./J. 3/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro**:** "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6. Registro digital: 165306.

[25] Contradicción de tesis 238/2015, resuelta el siete de enero de dos mil dieciséis, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández; en contra de las consideraciones Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

c) Que la condición anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta específica acerca de si la forma de abordar dicha cuestión jurídica es preferente sobre todas las demás que, como la primera, sean posibles dentro de la variedad de significados que ofrecen las normas interpretadas.

46. Esta metodología ha sido igualmente utilizada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.[26]

47. Adicionalmente, una particularidad de las denuncias de contradicción de criterios entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consiste en que **únicamente pueden ser sobre cuestiones de constitucionalidad** y, por tanto, está proscrito dirimir discrepancias interpretativas de legalidad ordinaria. **Una contradicción entre criterios de este Alto Tribunal y el Tribunal Electoral sólo puede presentarse cuando los criterios contendientes interpreten en sentido divergente un mismo precepto constitucional.**[27]

48. En ese orden de ideas, el método para analizar la existencia de una contradicción de criterios en estos supuestos necesariamente debe comenzar por verificar que los tribunales contendientes hayan interpretado una norma integrante del parámetro de control de regularidad constitucional en los asuntos que sustentaron los criterios denunciados.

49. Si de inicio se advirtiera que, en alguno de ellos, en realidad, no se realizó un ejercicio auténtico de interpretación constitucional y, en cambio, se limitó a dilucidar cuestiones de legalidad ordinaria, la contradicción denunciada sería inexistente.

---

[26] Jurisprudencia 1a./J. 22/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122. Registro digital: 165077.

[27] **Artículos 99,** fracción X, cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 218 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

50. Por esa razón, lo conducente es verificar que ambos tribunales hayan realizado un auténtico ejercicio interpretativo constitucional en los asuntos que integran la supuesta contradicción de criterios.[28]

51. En segundo término, esta Suprema Corte considera que lo que configura la existencia de una contradicción de criterios es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango adopten posturas jurídicas discrepantes, en este caso, de naturaleza estrictamente constitucional, **sobre un mismo punto de derecho o sobre un problema jurídico central,** independientemente de las cuestiones fácticas que rodearon los casos que generaron que esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes y pueden ser adyacentes.[29]

52. Por esa razón, para determinar si existe la contradicción de criterios deben atenderse las consideraciones y razonamientos contenidos en las ejecutorias contendientes, con el propósito de encontrar algún punto de toque en sus estructuras argumentativas, y que éstas sean genuinamente antagónicas, pues, de lo contrario, no se actualiza el presupuesto procesal necesario para que este Tribunal Pleno ejerza su función unificadora.

53. Así, la forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo de asuntos debe radicar en la **necesidad de unificar criterios,** y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos.

54. En esa tesitura, para comprobar que una contradicción de criterios es procedente, es necesario determinar si existe una necesidad de unificación, es decir,

[28] En el mismo sentido se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al dieciséis de junio de dos mil veintidós, al resolver por unanimidad de nueve votos, la contradicción de criterios 309/2021, planteada entre esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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

una posible discrepancia en el proceso de interpretación, más que en el producto mismo.

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

Análisis relativo a si, en el caso, se cumplen los elementos para la existencia de una contradicción de criterios.

56. En el caso concreto, se observa que se satisfacen las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción de criterios, tal como se desarrolla en los apartados siguientes:

Primer Requisito: Ejercicio interpretativo constitucional.

57. Este Tribunal Pleno considera que se actualiza el primer requisito, pues tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizaron un ejercicio interpretativo jurídico-constitucional.

58. En la **acción de inconstitucionalidad 107/2016,** la Suprema Corte de Justicia de la Nación evaluó la regularidad constitucional de la exigencia relativa a tener un "**modo honesto de vivir**", como requisito para ocupar un cargo público de jefe de manzana, de conformidad con lo previsto por el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

59. Al respecto, se considera que efectuar un control de regularidad constitucional de una ley constituye, por sí solo, un genuino problema de constitucionalidad. Este ejercicio implica delimitar el parámetro de regularidad aplicable al caso y establecer su alcance, lo que supone una interpretación y aplicación directa de la Constitución Federal, para posteriormente contrastar la ley con dicho parámetro.

60. En su análisis la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre una expresión prevista como requisito legal que tiene reflejo en una idéntica contenida en el artículo 34, fracción II, de la Constitución Política del país, señalando que la aplicación de la expresión "**modo honesto de vivir**", resulta sumamente subjetiva, además de que consideró que dicha expresión es ambigua y de difícil apreciación y, por tanto, también se traduce en una forma de discriminación. Este razonamiento refuerza la idea de que en la sentencia de esta Suprema Corte sí se llevó a cabo un ejercicio interpretativo jurídico-constitucional.

61. En la sentencia emitida en el recurso de revisión del **procedimiento especial sancionador electoral SUP-REP-362/2022 y sus acumulados,** la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en lo que interesa al presente asunto,[30] analizó la cuestión relativa a por qué las personas juzgadoras electorales del país están obligadas a analizar si los servidores públicos que incurrieron en alguna infracción en materia electoral perdieron o no su "**modo honesto de vivir**".[31]

62. La Sala Superior destacó que el "**modo honesto de vivir**", es un requisito previsto en el artículo 34, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para tener la ciudadanía. Después, señaló que identifica la conducta constante, reiterada, de una persona en el seno de su comunidad, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes, en un lugar y tiempo determinados, para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa.

63. Estableció que el referido requisito presenta un elemento objetivo (consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene un individuo) y otro subjetivo (consistente en que estos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que ese ciudadano viva), y concluyó que el "**modo honesto de vivir**", se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano.[32]

[30] Véase la sentencia del recurso SUP-REP-362/2022 y acumulados, págs. 50 a 63.
[31] *Ibidem*, págs. 56 a 59.
[32] Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación invocó su jurisprudencia 18/2001, de rubro y texto siguientes: "MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO

64. La Sala también estableció la exigibilidad de dicho requisito, y señaló que, si un servidor público incurre en algún ilícito constitucional electoral, los Jueces Electorales del ámbito federal y local que conozcan del caso correspondiente deberán analizar y, en su caso, declarar que el servidor público infractor incumple temporalmente el requisito de elegibilidad consistente en contar con un "**modo honesto de vivir**".

65. Por tales razones, se concluye que se satisface el primer requisito para determinar la existencia de la contradicción de criterios, pues se constata que en ambos criterios se realiza un ejercicio de análisis de una cuestión constitucional.

Segundo requisito: Punto de toque constitucional.

66. También se actualiza esta segunda exigencia, pues tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral se pronunciaron sobre un requisito previsto en el artículo 34, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativo a contar con un "**modo honesto de vivir**", delimitando sus alcances y exigibilidad, llegando a conclusiones diversas.

PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO. El concepto de modo honesto de vivir ha sido uniforme en la evolución de las sociedades y de las leyes, identificando con él a la conducta constante, reiterada, asumida por una persona en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de este núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa. Para colmar esta definición, se requiere de un elemento objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene un individuo; y un elemento subjetivo, consistente en que estos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que ese ciudadano viva. Como se advierte, este concepto tiene un contenido eminentemente ético y social, que atiende a la conducta en sociedad, la cual debe ser ordenada y pacífica, teniendo como sustento la moral, como ingrediente insoslayable de la norma jurídica. El modo honesto de vivir, es una referencia expresa o implícita que se encuentra inmersa en la norma de derecho, tal y como sucede con los conceptos de buenas costumbres, buena fe, que tienen una connotación sustancialmente moral, constituyendo uno de los postulados básicos del derecho: vivir honestamente. En ese orden de ideas, la locución un modo honesto de vivir, se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir buen mexicano, y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano.". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 22 y 23.

67. La **Suprema Corte** consideró que **la expresión** "**modo honesto de vivir**", contenida en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es ambigua, de difícil apreciación y cuya ponderación es altamente subjetiva. Además, sostuvo que su aplicación puede generar discriminación al sustentarse en un juicio valorativo personal, a partir de las nociones morales que tenga cada persona a la que le corresponda aplicar la referida exigencia.

68. Por tal motivo, el Tribunal Pleno **declaró la invalidez de la regla legal respectiva** y, en consecuencia, dicho requisito ya no sería exigible, al haber sido expulsado del sistema normativo.

69. En cambio, la **Sala Superior** expuso que con la expresión "**modo honesto de vivir**", se alude a un requisito con elementos objetivos que deben ser verificados (lo cual presupone que es posible evaluarlo y ponderarlo), si se acredita una infracción en materia electoral. Señaló que la citada expresión tiene un contenido eminentemente ético y social, que atiende a la conducta en sociedad, la cual debe ser ordenada y pacífica, con sustento en la moral.

70. Consecuentemente, la Sala Superior asumió la constitucionalidad y exigibilidad del citado requisito. Por esa razón, vinculó a todas las autoridades electorales jurisdiccionales del país para que, en el caso de que al resolver los procedimientos sancionadores de su competencia determinen que un servidor público incurrió en alguna infracción constitucional en el ámbito electoral también **declaren la suspensión del requisito de elegibilidad** consistente en contar con un "**modo honesto de vivir**" del infractor.

71. También hay que destacar que ambos tribunales consideraron al "**modo honesto de vivir**", como un requisito de elegibilidad para ocupar un cargo público. Si bien ambos tribunales calificaron el mismo requisito en el orden legal, sus consecuencias fueron muy distintas, siendo para la Sala Superior un requisito ponderable y exigible, mientras que para la Suprema Corte es una exigencia legal inválida que no puede ser pedida o evaluada como condición para ocupar un cargo público.

72. No se deja de observar que los casos presentan diferencias fácticas. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016 la Suprema Corte analizó el requisito de tener un "**modo honesto de vivir**", respecto de un cargo

que **no es de elección popular,** mientras que la Sala Superior se refirió al mismo requisito, pero sólo en relación con **cargos de elección popular.**

73. Para efectos de la **presente contradicción** de criterios, la mencionada distinción no es jurídicamente relevante, porque **el tipo de cargo no determinó la existencia de metodologías diferenciadas** de análisis entre los asuntos.

74. Esta distinción es relevante siempre y cuando trascienda al tipo de análisis que se lleve a cabo para estudiar el caso, esto es, si esa variable efectivamente determina la metodología para el estudio del problema jurídico, la argumentación y, en consecuencia, las conclusiones respectivas.

75. Por ejemplo, en casos en los que se revisan requisitos para ocupar puestos públicos que **no son de elección popular,** esta Suprema Corte generalmente verifica si el requisito legal que se evalúa consiste en una calidad que esté **directamente relacionada con el perfil** idóneo para el desempeño de la función respectiva y no excluye, sin debida justificación, a personas con calificaciones, capacidades o competencias necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.[33]

76. En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, la problemática jurídica consistió en revisar la regularidad constitucional de un requisito exigido para ocupar un puesto público que **no es de elección popular.** Sin embargo, la Suprema Corte no utilizó la metodología de análisis consistente en evaluar si dicho requisito está directamente relacionado con el perfil para el que se exige y no genera exclusiones indebidas en términos de igualdad.

77. Por el contrario, analizó la **ambigüedad de la expresión,** su subjetividad, la dificultad para apreciarla o ponderarla, y las posibilidades de que generara discriminación ante la ausencia de univocidad en lo que puede o no calificarse como una conducta moral; es decir, examinó el problema a partir de las garantías de certeza y seguridad jurídica.

[33] Esta metodología de análisis se ha utilizado en las acciones de inconstitucionalidad 111/2019, 125/2019 y 23/2022.

78. De tal manera, para evaluar la ambigüedad **de una expresión,** o su falta de univocidad, lo relevante es examinar su contenido, significación, sus alcances o sus posibles interpretaciones. Por lo que resulta intrascendente saber si su exigencia se relaciona con la elección para un cargo de elección popular o para uno que no lo es.

79. Por las razones expuestas si bien existen elementos secundarios diferentes en el origen de las sentencias que sustentaron los criterios denunciados en la presente contradicción, también se constata **la existencia de un verdadero punto de toque constitucional,** conforme a lo siguiente:

a) Ambos tribunales analizaron casos en los que fue necesario pronunciarse sobre el requisito previsto en el artículo 34, fracción II, de la Constitución Política del país, y delimitaron las consecuencias de la aplicación de dicha expresión cuando se exige como un requisito de elegibilidad de orden legal.

b) A pesar de la similitud de la problemática, **adoptaron decisiones distintas:** uno consideró que se trata de una exigencia ambigua, de difícil apreciación y cuya ponderación es altamente subjetiva; el otro consideró que es posible darle contenido en términos objetivos.

c) Derivado de lo anterior, las consecuencias de las decisiones también fueron diversas en el orden legal. La Suprema Corte estableció que el mencionado precepto no era exigible como requisito de elegibilidad; mientras que la Sala Superior consideró que es una exigencia que debe analizarse oficiosamente, como un mecanismo para desincentivar conductas infractoras de la Constitución Política del País.

80. Esto pone en evidencia la existencia de un escenario de incertidumbre jurídica, pues, respecto de **una misma expresión** prevista legal y constitucionalmente, aparecen dos posturas diferenciadas sobre la forma en que esta puede calificarse y en relación con su exigibilidad (cuando se prevé en la legislación como requisito de elegibilidad a un cargo público).

81. El citado escenario de inseguridad jurídica hace necesaria la **unificación de criterios,** a fin de eliminar la discrepancia interpretativa entre dos órganos jurisdiccionales terminales, sin importar que no exista identidad puntual en las situaciones fácticas que los precedieron.

82. Por tales motivos, se concluye que se satisface el segundo requisito para establecer la existencia de la presente contradicción de criterios.

Tercer requisito: Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica

83. Este último requisito se actualiza, ya que, del punto de toque y diferendo interpretativo entre los criterios sustentados por esta Suprema Corte y la Sala Superior se desprende la siguiente interrogante:

¿El "**modo honesto de vivir**" constituye una expresión normativa clara y de contenido cierto que permita su aplicación en el orden jurídico, por ejemplo, como requisito legal de elegibilidad para acceder a un cargo público o bien como sanción para suspender el acceso a un cargo? O si, por el contrario, se trata de una exigencia ambigua, de difícil apreciación y cuya ponderación es altamente subjetiva, de manera que no es exigible como requisito legal de elegibilidad ni como sanción.

V. ESTUDIO DE FONDO

84. A fin de atender el problema de fondo del presente asunto y dar respuesta a la pregunta que deriva de la existencia de la contradicción de criterios, en el presente apartado se analiza lo siguiente:

a) El fundamento de la expresión "modo honesto de vivir" como condición para tener la ciudadanía y su aplicación en el orden legal como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos.

b) Los distintos actos de autoridad en los que se evalúa si una persona mantiene su "modo honesto de vivir" como requisito de elegibilidad en el orden legal.

c) Los problemas de ambigüedad e indefinición que presenta la expresión "modo honesto de vivir" y la solución que debe establecerse en torno a la exigibilidad del citado requisito.

a) El "modo honesto de vivir" como requisito de elegibilidad en el orden legal.

85. Los artículos 34 y 35, fracciones II y VI, de la Constitución Política del país señalan lo siguiente:

"**Artículo 34.** Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

"I. Haber cumplido 18 años, y

"II. Tener un modo honesto de vivir.

"**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"I. Votar en las elecciones populares;

"II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

"…

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;"

86. Como se observa, el "**modo honesto de vivir**", es uno de los requisitos exigidos para tener la **ciudadanía** mexicana. A su vez, se advierte que las personas que tienen la calidad de ciudadanas tienen reconocidos, entre otros, los derechos a votar, a ser votadas a un cargo público de elección popular, o ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público.

87. Sin embargo, el "**modo honesto de vivir**", también es utilizado como **requisito de elegibilidad** (no de ciudadanía) para ocupar cargos de elección popular. Por ejemplo, la **legislación electoral del país** pone en evidencia que el "**modo honesto de vivir**" es un requisito de elegibilidad que se pide tanto para cargos de elección popular como para puestos que no son de esa índole (por ejemplo, integrantes de las mesas directivas de casilla), tal como se muestra enseguida:

Entidad federativa	¿Contempla la normativa el requisito de tener un "modo honesto de vivir" como requisito de elegibilidad?	Disposición
Aguascalientes	No como requisito de elegibilidad.	No aplica
Baja California	Sí, en su ley local pero solamente para ser integrante de mesa directiva de casilla.	**Constitución Local:** "**Artículo 78.** Para ser integrante de mesa directiva de casilla se requiere: "VI. Tener un modo honesto de vivir;"
Baja California Sur	Sí, como requisito para ser secretario de despacho.	**Constitución Local:** "**Artículo 82.** Para ser Secretario de Despacho, se requiere: "III. Tener modo honesto de vivir."
Campeche	Sí, como requisito para ser integrante de mesa directiva de casilla.	**Artículo 328 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.** "Para ser integrante de una Mesa Directiva de Casilla se requiere: "V. Tener un modo honesto de vivir;"
Ciudad de México	No como requisito de elegibilidad.	No aplica
Chiapas	En la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Chiapas, para ocupar un cargo como integrante de un Ayuntamiento.	**Artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Chiapas.**

		"4. Para ocupar un cargo como integrante de un Ayuntamiento, se deberá cumplir además de lo señalado con antelación los siguientes aspectos: "f. Tener un modo honesto de vivir;"
Chihuahua	Sí, como requisito para ser integrante de la mesa directiva de casilla.	**Artículo 86 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.** "1. Para ser integrante de mesa directiva de casilla se requiere "e. Tener un modo honesto de vivir;"
Coahuila	Sí, como requisito para ser titular de la presidencia, secretaría o consejería distrital electoral y requisito para ser titular de la presidencia, de la secretaría y consejerías ciudadanas de un comité municipal electoral.	**Código Electoral Local.** "**Artículo 381.** "1. Para ser titular de la presidencia, de la secretaría y consejerías ciudadanas de un comité municipal electoral, además de lo establecido en la normatividad aplicable, se requiere: "f) Tener un modo honesto de vivir y contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones."
Colima	Sí, como requisito para ser gobernador o gobernadora e integrante de la mesa directiva de casilla.	**Constitución Local: Artículo 51.** "Para ser Gobernadora o Gobernador se requiere: "IV. Tener un modo honesto de vivir;" (También se establece en el artículo 18 del Código Electoral de Colima).

		Artículo 130 del Código Electoral de Colima: "Para ser integrante de mesa directiva de casilla se requiere: "V. Tener un modo honesto de vivir."
Durango	En la Ley Electoral Local, para ser integrante de Consejos municipales e integrante de la mesa directiva de casilla.	**Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales:** "**Artículo 106.** "I. Para ser Presidente, Secretario o Consejero Electoral de los Consejos Municipales, se requiere: "III. Tener un modo honesto de vivir;" "**Artículo 113.** "I. Para ser integrante de mesa directiva de casilla se requiere: "V. Tener un modo honesto de vivir;"
Estado de México	No como requisito de elegibilidad.	No aplica
Guanajuato	Sí, como requisito para ser integrante de mesa directiva de casilla.	**Artículo 138 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales Local.** "Para ser integrante de mesa directiva de casilla se requiere: "III. Estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y tener un modo honesto de vivir;"
Guerrero	Sí, en la ley local como requisito para ser integrante de la mesa directiva de casilla.	**Artículo 232 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado.**

		"Para ser integrante de Mesa Directiva de Casilla se requiere: "V. Tener un modo honesto de vivir;"
Hidalgo	Sí, como requisito para ser consejero y para ser miembro del Ayuntamiento.	**Constitución Local:** "**Artículo 100 Bis.** "Los Consejeros deberán reunir como requisitos: "III. Tener modo honesto de vivir." **Artículo 128.** "Para ser miembro del Ayuntamiento se requiere: "IV. Tener modo honesto de vivir;"
Jalisco	A rango constitucional local no. Pero sí como requisito para ser consejero distrital y municipal, así como para ser secretario de dichos Consejos.	**Código Electoral Local.** "**Artículo 155.** "1. Los Consejeros Distritales y Municipales deben reunir los requisitos siguientes: "VII. Tener un modo honesto de vivir; y" "**Artículo 169.** "1. Para ser secretario de los Consejos Distritales y Municipales Electorales se requiere: "IX. Tener modo honesto de vida."

Michoacán	Sí, en la ley orgánica municipal como requisito para ser jefe de Tenencia y Encargada del Orden.	**Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.** **Artículo 84 párrafo cuarto:** "Para ser Jefa o Jefe de Tenencia se requiere ser mayor de edad, vecino de la respectiva circunscripción, tener un modo honesto de vivir y saber leer y escribir." **Artículo 86 párrafo tercero** "Para ser Encargada o Encargado del Orden se requiere ser mayor de edad, vecina o vecino de la respectiva circunscripción, tener un modo honesto de vivir y contar con una instrucción de por lo menos educación básica, el Ayuntamiento expedirá la convocatoria respectiva, según su reglamentación municipal."
Morelos	No como requisito de elegibilidad.	**No aplica**
Nayarit	Sí, como requisito de ciudadanía y requisito para ser consejero municipal.	**Art. 16 de la Constitución Local.** "Son ciudadanos Nayaritas, los varones y mujeres mexicanos por nacimiento o por naturalización, que reúnan además los siguientes requisitos: "III. Tener un modo honesto de vivir." **Artículo 94 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit.** "Para ser Presidente o Secretario de los Consejos Munici-

		pales Electorales, al igual que sus respectivos suplentes, preferentemente deberán tener el grado de licenciatura y como mínimo nivel medio superior. Se preferirá a quienes cuenten con estudios de educación superior. "Los Consejeros Municipales al igual que los suplentes comunes, deberán: "III. Tener un modo honesto de vivir y no contar con antecedentes penales, salvo si se tratase de delitos no intencionales,"
Nuevo León	No como requisito de elegibilidad.	No aplica
Oaxaca	Sí, como requisito de acceso a cargos de elección popular.	**Constitución Local:** "**Artículo 68.** Para ser Gobernadora o Gobernador del Estado, se requiere: "VIII. Tener un modo honesto de vivir." "**Artículo 113.** Para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere: "h) Tener un modo honesto de vivir."
Puebla	Sí, como requisito para ser integrante de casilla.	**Artículo 141 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del estado de Puebla.** "Los ciudadanos que integren las Casillas deberán reunir los requisitos siguientes:

		"V. Tener un modo honesto de vivir;"
Querétaro	Sí, como requisito para ser comisario y oficial de Registro Civil.	**Código Municipal de Querétaro.** "**Artículo 170.** "El Comisario deberá cumplir con los requisitos mínimos siguientes: "V. Ser honesto y de notoria buena conducta." "**Artículo 471.** "Para ser Oficial del Registro Civil se requiere: "III. Tener modo honesto de vivir;"
Quintana Roo	Sí, como requisito para ser integrante de mesa directiva de casilla.	**Artículo 182 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado de Quintana Roo.** "Para ser integrante de mesa directiva de casilla se requiere: "V. Tener un modo honesto de vivir;"
San Luis Potosí	Sí, como requisito para ser consejera de las comisiones distritales y comités municipales.	**Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí:** "**Artículo 99** "Para ser consejera o consejero ciudadano de las comisiones distritales electorales o de los comités municipales electorales, se requiere cumplir con los siguientes requisitos: "V. Tener un modo honesto de vivir;"

		"**Artículo 126** "De conformidad con lo dispuesto por la LGIPE, para ser integrante de mesa directiva de casilla se requiere: "V. Tener un modo honesto de vivir;"
Sinaloa	No como requisito de elegibilidad.	**Constitución Local.** "**Artículo 8** "Son ciudadanos sinaloenses: "Los hombres y mujeres nacidos en el Estado, así como los ciudadanos mexicanos avecinados en Sinaloa por más de dos años consecutivos, si no han declarado ante el Ejecutivo del Estado, que desean conservar su calidad de origen; y que reúnan además los siguientes requisitos: "II. Tener un modo honesto de vivir."
Sonora	No como requisito de elegibilidad.	No aplica
Tabasco	No como requisito de elegibilidad.	No aplica
Tamaulipas	Sí, como requisito para ser miembro del Ayuntamiento.	**Código Municipal del Estado de Tamaulipas.** "**Artículo 26** "Para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere: "V. Tener un modo honesto de vivir, saber leer y escribir, y no

		estar en los casos previstos en el Artículo 106 del Código Penal del Estado; y"
Tlaxcala	Sí, como requisito para ser servidor público.	**Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.** "**Artículo 78.** "Los servidores públicos mencionados en este título deberán reunir, además, los requisitos siguientes: "III. Tener un modo honesto de vivir; y"
Veracruz	No como requisito de elegibilidad.	**No aplica**
Yucatán	No como requisito de elegibilidad.	**No aplica**
Zacatecas	Sí, como requisito constitucional para ser presidente municipal, síndico o regidor de los Ayuntamientos.	**Constitución Local.** "**Artículo 118.** El Estado tiene al Municipio Libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, conforme a las siguientes bases: "III. Son requisitos para ser presidente Municipal, Síndico o Regidor de los Ayuntamientos: "c) Ser de reconocida probidad, tener modo honesto de vivir, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y tener la correspondiente credencial para votar."

88. En todos estos supuestos, si se determina que la persona no cuenta con un "**modo honesto de vivir**", la consecuencia directa es no poder ocupar el cargo respectivo.

89. Asimismo, distintos asuntos resueltos por esta Suprema Corte permiten observar que las exigencias de índole moral como tener un "**modo honesto de vivir**" o similares tales como tener una "amplia" o "reconocida" "solvencia moral" o bien, contar con "buena fama", son exigidos como condiciones de elegibilidad en puestos a los que se **accede por nombramiento o designación** como los son, entre otros, los casos siguientes:

• Jefe de Manzana en los Municipios de Veracruz.[34]

• Titular del Órgano Interno de Control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.[35]

• Persona juzgadora de jurisdicción administrativa o especializada en responsabilidades administrativas de Chiapas.[36]

• Director del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.[37]

90. Así, estos ejemplos ponen en evidencia que el "**modo honesto de vivir**", es una exigencia que ha sido desarrollada en el orden legal tanto para acceder a cargos de **elección popular**[38] como para encargos públicos a los que se accede por **nombramiento,**[39] y cuya consecuencia de incumplimiento es, exclusi-

[34] Acción de inconstitucionalidad 107/2016.
[35] Acción de inconstitucionalidad 300/2020.
[36] Acción de inconstitucionalidad 259/2020.
[37] Acción de inconstitucionalidad 65/2021.
[38] Respecto de los requisitos de elegibilidad aplicados a cargos de elección popular, resulta relevante la jurisprudencia P./J. 11/2012 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DERECHO A SER VOTADO. REQUISITOS PARA EL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 1, julio de 2012, página 241. Registro digital: 2001102.
[39] Respecto de los requisitos de elegibilidad aplicados a cargos por nombramiento o designación, resulta relevante la jurisprudencia P./J. 123/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RES-

vamente, la de no tener acceso al cargo público al que la persona aspira, no así perder la ciudadanía.

91. Esto es así, pues las normas anteriores justo determinan que una de las condiciones para acceder al puesto respectivo es la satisfacción del mencionado requisito, pero no prevén alguna consecuencia o repercusión en torno a la calidad de ciudadanía de las personas.

92. Esto es relevante para la presente contradicción pues en las sentencias en las que se sostuvieron los criterios contradictorios tanto la Suprema Corte como la Sala Superior estudiaron el "**modo honesto de vivir**" como requisito **para ser elegible** a un cargo público y no como condición para mantener la ciudadanía.

93. De tal suerte, para efectos de la presente sentencia, las consecuencias legales que se establezcan en torno a la exigibilidad tener "modo honesto de vivir", operarán exclusivamente en el plano legal respecto de dicha calidad, entendida como un requisito de elegibilidad para ocupar un cargo público de cualquier índole.

b) Actos de autoridad en los que se evalúa si una persona mantiene su "modo honesto de vivir" como requisito de elegibilidad en el orden legal.

94. La evaluación o análisis del requisito consistente en tener un "modo honesto de vivir", en la vertiente que aquí se analiza, puede realizarse con motivo de distintos actos. En los criterios contendientes particularmente estos actos se concretizan de manera siguiente:

i. Cuando la persona solicita ocupar un cargo público.

ii. Cuando la autoridad evalúa la existencia de alguna falta (como parte del análisis de las sanciones que se puedan imponer).

PETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874. Registro digital: 177102.

"Modo honesto de vivir" como requisito de elegibilidad revisable cuando la persona solicita ocupar un cargo público.

95. En la acción de inconstitucionalidad 107/2016, que dio origen a la presente contradicción, así como en la diversa acción de inconstitucionalidad 181/2020 (resuelta el pasado trece de septiembre de dos mil veintidós),[40] se estudió la expresión "**modo honesto de vivir**" como requisito de elegibilidad para ser titular de la Dirección General del Centro Estatal de Justicia Alternativa en Veracruz.

96. En esos precedentes esta Suprema Corte señaló que el requisito de tener "un modo honesto de vida" no admite una definición clara, unívoca o predecible. De igual forma, reiteró que se trata de un requisito que es ambiguo, de difícil apreciación y cuya ponderación es altamente subjetiva.

97. Esas consideraciones han sido retomadas para analizar requisitos legales tales como tener una "amplia" o "reconocida" "solvencia moral" o bien, contar con "buena fama", que han sido declarados inconstitucionales dada su ambigüedad.

98. Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 300/2020 y 259/2020, se analizó el requisito relativo a tener una "amplia solvencia moral", mientras que en la acción de inconstitucionalidad 65/2021, se analizó la expresión "contar con buena fama". En todos los casos tales expresiones se usaban como condición de acceso a cargos públicos.

"Modo honesto de vivir" como requisito de elegibilidad revisable en un procedimiento sancionador.

99. La ejecutoria de la Sala Superior que contiende en la presente contradicción, por su parte, analizó el concepto de "modo honesto de vivir" como requisito de elegibilidad revisable en un procedimiento sancionador.

[40] Resuelta por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y difiriendo de la metodología, Laynez Potisek, Pérez Dayán y el presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

100. En este ejercicio la citada Sala consideró que el "**modo honesto de vivir**", no es una expresión ambigua o subjetiva y, por esa causa, estableció la regla relativa a **ordenar a todos los Jueces Electorales del país** que, en los procedimientos sancionatorios que conocieran, si se acreditaba la existencia de infracciones constitucionales y la responsabilidad de las personas servidoras públicas, **debían analizar, de oficio, si se generaba la pérdida del "modo honesto de vivir"** como requisito legal de elegibilidad en la materia electoral, esto es, tratándose de cargos de elección popular.

101. La Sala Superior ordenó a los Jueces Electorales que determinaran por cuánto tiempo se pierde el "**modo honesto de vivir**", señalen las formas en que se puede recuperar, o bien, qué tipo de conductas se pueden realizar como una medida compensatoria, para reducir el plazo de afectación derivado de la pérdida de dicha calidad. Finalmente, se indicó que sólo los tribunales podrán decretar **la recuperación del requisito** o la reducción del plazo de afectación.

102. De esa manera la postura de la Sala Superior con respecto al concepto de "modo honesto de vivir" se identifica a partir de lo siguiente:

a) El concepto de "modo honesto de vivir" no sólo es válido, sino que su uso debe trasladarse a la materia sancionatoria electoral. Para dicho tribunal, este concepto tiene que ser entendido como un requisito de elegibilidad en los cargos públicos. De ahí que, en su consideración, la idea de "modo honesto de vivir" tiene que ser dotada de contenido y aplicada por los Jueces Electorales, de oficio y, en cada caso que conozcan de procedimientos sancionadores electorales;

b) La pérdida del "modo honesto de vivir" conduce a una consecuencia que, aunque no se encuentra prevista en la ley,[41] tiene por efecto que una persona resulte inelegible para ocupar un puesto de elección popular.

[41] En los artículos 449 y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no se observa que como parte de las sanciones de los procedimientos especiales sancionatorios se prevea la pérdida del "**modo honesto de vivir**"; ni que el análisis de la pérdida de dicha calidad forme parte del estudio que legalmente debe realizarse en las sentencias de tales procedimientos.

103. En criterio del citado tribunal, que una persona se aleje o no del concepto que los Jueces Electorales construyan de la idea de contar con un "modo honesto de vivir" genera que pueda ser considerada como inelegible para un cargo público luego de cometer alguna infracción electoral. En otras palabras, tratándose de los procedimientos sancionatorios electorales, no es la infracción en sí misma sino un ejercicio extralegal de lo que esto significó en el concepto de "modo honesto de vivir", lo que determina que una persona pueda o no contender para un cargo de elección popular.

104. Expuesto lo anterior, se pasa a analizar el problema jurídico planteado con motivo de la pregunta que se busca responder en la presente contradicción.

c) ¿El "modo honesto de vivir" constituye una expresión normativa clara y de contenido cierto que permita su aplicación en el orden jurídico, por ejemplo, como requisito legal de elegibilidad para acceder a un cargo público o bien como sanción para suspender el acceso a un cargo?

105. Este Tribunal Pleno considera que la expresión "**modo honesto de vivir**", como requisito legal de elegibilidad, presenta un problema de ambigüedad que genera incertidumbre e inseguridad jurídica, y su aplicación para ocupar un cargo público puede llegar a ser discriminatorio, de manera que no es exigible la satisfacción de dicho requisito.

106. En primer término, deben señalarse que las razones por las cuales esta Suprema Corte ha determinado la invalidez de las **disposiciones legales** que exigen contar con un "**modo honesto de vivir**" como requisito para ocupar un cargo público, son las siguientes:[42]

107. Al respecto observa que la expresión "**modo honesto de vivir**", deja abierta la posibilidad de incorporar prejuicios o valoraciones personales como

[42] Dichas razones son las que se emplearon al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016. Cabe señalar que tales consideraciones fueron retomadas recientemente, esto es, el trece de septiembre de dos mil veintidós, al resolver, por unanimidad de nueve votos, la acción de inconstitucionalidad 181/2020. En dicho asunto, nuevamente se evaluó la expresión "**modo honesto de vivir**", como requisito para ocupar el cargo de director general del Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz y se declaró inconstitucional.

criterio para el acceso a un cargo público. Dicha expresión es tan abierta y por ello tan susceptible de manipulación en su aplicación, que simplemente no podría guardar conexión razonable alguna con lo esperado para el ejercicio de un encargo.

108. Se trata de una noción ambigua, porque puede entenderse en varios sentidos, admitir distintas interpretaciones, y dar, por consiguiente, motivo a dudas, incertidumbre o confusión. Ello evidentemente se traduce en incertidumbre jurídica y falta de predictibilidad para los destinatarios de la norma en torno a qué actos deben evitar o realizar para ser considerados como personas que socialmente tienen una forma de vida honesta.

109. En segundo lugar, la ponderación de este requisito como condición legal de elegibilidad resulta sumamente subjetiva, y depende de lo que cada persona opine, practique o quiera entender respecto de los componentes que distinguen a la ética personal.

110. Este Tribunal Pleno considera que, por su ambigüedad, la expresión "**modo honesto de vivir**", se traduce en una forma de discriminación, pues la evaluación del requisito queda subordinada al juicio valorativo y discrecional de quienes lo aplican, esto es, a lo que los aplicadores de la norma conciban como un sistema de vida honesto.

111. En tercer lugar, la referida expresión, por sí sola, no aporta algún criterio orientador sobre su significado, de modo que admita ser expuesto al escrutinio público. Más bien, deja que toda la decisión sobre lo que constituye un modo de vida ejemplar dependa enteramente de las expectativas morales personales de quien cuenta con potestad para evaluar el requisito o la presunta pérdida de la referida calidad.

112. Esto podría llevar al extremo de negar el acceso al cargo a las personas, tan sólo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil o, incluso, por la comisión de alguna falta respecto de la cual ya se haya cumplido la pena correspondiente, entre otras.

113. Un modelo genuinamente democrático, que por definición respeta y acoge la diversidad de opiniones, creencias y proyectos de vida, rechaza la idea de un modelo único de moralidad. Por ello, cualquier condicionamiento que reduzca la idea de honestidad o decencia a una sola dimensión (y en términos tan abiertos como lo hace la expresión en estudio), debe considerarse claramente incompatible con esos principios rectores que dan identidad a nuestro orden constitucional.

114. A partir de tales consideraciones es que esta Suprema Corte ha decidido que la ponderación del requisito relativo a tener un "**modo honesto de vivir**", resulta sumamente subjetiva, además de que dicha expresión es ambigua y de difícil apreciación, por lo que también se traduce en una forma de discriminación.[43]

115. Por tales motivos, este Pleno establece como **criterio el que se sustenta en la presente contradicción,** referente a que el requisito de orden legal relativo a tener un "**modo honesto de vivir**", constituye una exigencia cuya ponderación resulta sumamente subjetiva, además de que dicha expresión es ambigua y de difícil apreciación, por lo que también puede traducirse en una forma de discriminación.

116. A partir de lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el concepto "modo honesto de vivir" es de tal ambigüedad que **tampoco corresponde a los Jueces o tribunales dotarlo de contenido** y mucho menos que sólo a partir de su apreciación **pueda negarse a una persona acceder a un cargo público o bien de elección popular.**

117. Esto implica que vía interpretativa **tampoco es válido,** por ejemplo, que **se vincule a los Jueces Electorales** del país, federales o locales, a evaluar oficiosamente si una persona perdió o no su "modo honesto de vida" con motivo de una infracción.

118. Se reitera, el "**modo honesto de vivir**", es una exigencia ambigua y de difícil apreciación, cuya ponderación resulta sumamente subjetiva, por ello no po-

[43] Acciones de inconstitucionalidad 107/2016 y 181/2020.

dría válidamente exigirse a los Jueces evaluar o exigir la evaluación de una calidad que genera incertidumbre y cuya aplicación es poco o nada predecible.

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

119. Atento a lo razonado, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente establecido por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos siguientes:

MODO HONESTO DE VIVIR. LAS AUTORIDADES NO PUEDEN EXIGIR A LAS PERSONAS CUMPLIR CON ESE REQUISITO LEGAL A FIN DE ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO, COMO TAMPOCO PUEDEN SANCIONARLAS DETERMINANDO QUE CARECEN DE ESE MODO DE VIVIR.

Hechos: El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fijaron criterios discrepantes respecto a cómo debe entenderse el requisito de tener un "modo honesto de vivir" para ocupar un cargo público. La Suprema Corte señaló que es un requisito ambiguo, de difícil apreciación y cuya ponderación es altamente subjetiva. La Sala Superior expuso que es ponderable, por su contenido eminentemente ético y social, además de que las autoridades deben evaluar si una persona servidora pública pierde su "modo honesto de vivir" en caso de que se declare que contravino prohibiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Criterio jurídico: Tener un "modo honesto de vivir" es un requisito legal cuya ponderación es subjetiva, además de suponer una expresión ambigua y de difícil apreciación, por lo que exigirlo también puede traducirse en una forma de discriminación. En consecuencia, es inválido solicitar a las personas demostrar que viven honestamente para poder ocupar un cargo público de cualquier índole. Igualmente, tampoco corresponde a los jueces o tribunales dotarlo de contenido y mucho menos que sólo a partir de su apreciación pueda negarse a una persona acceder a un cargo público o bien de elección popular.

Justificación: La expresión "modo honesto de vivir" es ambigua, porque puede entenderse de varios modos, admitir distintas interpretaciones y dar, por

consiguiente, motivo a dudas, incertidumbre o confusión en cuanto a su contenido y alcance. Al ser tan abierta, posibilita la incorporación de prejuicios o valoraciones personales como criterio para el acceso a un cargo público. La valoración del citado requisito es subjetiva, ya que su significación dependerá de lo que cada persona opine, practique o quiera entender respecto a los componentes que distinguen a la ética personal. Su aplicación puede generar discriminación, pues la evaluación del requisito queda subordinada al juicio valorativo y discrecional de quienes lo aplican, esto es, a lo que los aplicadores de la norma conciban como un sistema de vida honesto. Además, un régimen constitucional democrático de Derecho debe rechazar la idea de un modelo único de moralidad que reduzca la idea de honestidad o decencia a una sola dimensión y, en cambio, acoger la diversidad de opiniones, creencias y proyectos de vida. Por ello, tampoco es válido que se vincule a los jueces del país, federales o locales, a evaluar oficiosamente si una persona perdió o no su "modo honesto de vida" con motivo de una infracción.

120. La fijación de este criterio no afecta las situaciones concretas de lo fallado en los juicios o acciones que dieron lugar a la presente contradicción de tesis.

VII. DECISIÓN

Con base en los razonamientos expuestos, este Tribunal Pleno determina que debe declararse existente la contradicción de criterios denunciada en el presente asunto.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el apartado VI de la presente resolución y conforme a la tesis propuesta.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presenta resolución.

Notifíquese; a las partes, a la Sala Superior y a las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como a los Tribunales Electorales locales del país. En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y representación a los criterios denunciados.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción de criterios, consistente en determinar que sí existe la contradicción de criterios denunciada. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de cualquier párrafo análogo o similar a los del 102 al 116 y del 129 al 132 del proyecto, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán obligado por la mayoría, respecto de los apartados V y VI, relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al criterio que debe prevalecer, consistente en que debe prevalecer el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que determina que la ponderación del requisito relativo a tener un "modo

honesto de vivir" (como condición para tener acceso a un cargo público) es sumamente subjetiva, ambigua y de difícil apreciación, de tal suerte que se traduce en una forma de discriminación. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de los criterios de contradicción, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo, por la inexistencia, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández, por la inexistencia, votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

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, 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 precisados.

En la sesión privada ordinaria celebrada el dieciséis de mayo de dos mil veintitrés se aprobó el texto del engrose relativo a la contradicción de criterios 228/2022, suscitada entre el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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, con la salvedad del texto de la tesis jurisprudencial propuesta.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el texto del engrose de la sentencia emitida en la contradicción de criterios 228/2022, suscitada entre el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quedó aprobado en los términos antes precisados.

En la sesión privada ordinaria celebrada el veintidós de mayo de dos mil veintitrés se aprobó el texto de la tesis jurisprudencial número P./J. 2/2023 (11a.),

derivada de la contradicción de criterios 228/2022, suscitada entre el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Pardo Rebolledo no se encontraba presente al momento de la votación del texto de la tesis jurisprudencial número P./J. 2/2023 (11a.).

Firman las señoras Ministras presidenta y la ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 2/2023 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo I, mayo de 2023, página 5, con número de registro digital: 2026504.

Voto concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la contradicción de criterios 228/2022.

En la sesión de siete de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la contradicción de criterios citada al rubro, suscitada entre el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016; y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al estudiar el SUP-REP-362/2022, y sus acumulados. En estos asuntos, ambos tribunales se pronunciaron de manera divergente sobre la viabilidad de exigir tener un "modo honesto de vivir" como requisito para ocupar cargos públicos.

En esta consulta se plantearon dos interrogantes. La primera radicó en si se actualizaba una contradicción de criterios entre los emitidos por ambos órganos jurisdiccionales; y la segunda en si la expresión normativa "modo honesto de vivir" constituye un término claro y de contenido cierto que permita su aplicación en el orden jurídico, por ejemplo, como requisito legal de elegibilidad para acceder a un cargo público, o bien si se puede sancionar a una persona determinando que carece de esa calidad para efectos de restringir el acceso a un cargo público. O si, por el contrario, se trata de una exigencia ambigua,

de difícil apreciación y cuya ponderación es altamente subjetiva, de manera que no es exigible como requisito legal de elegibilidad ni se puede sancionar con su pérdida como restricción al acceso a un cargo público.

Resolución del Tribunal Pleno: Con relación a la primera consulta, por mayoría de siete votos de las Ministras y los Ministros[1] se determinó que sí existía la contradicción de criterios planteada por el Pleno del Alto Tribunal y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sobre la segunda cuestión, por mayoría de siete votos de las y los integrantes del Tribunal Pleno,[2] se determinó que el criterio jurídico que debía prevalecer, con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

"MODO HONESTO DE VIVIR. LAS AUTORIDADES NO PUEDEN EXIGIR A LAS PERSONAS CUMPLIR CON ESE REQUISITO LEGAL A FIN DE ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO, COMO TAMPOCO PUEDEN SANCIONARLAS DETERMINANDO QUE CARECEN DE ESE MODO DE VIVIR. … Tener un 'modo honesto de vivir' es un requisito legal cuya ponderación es subjetiva, además de suponer una expresión ambigua y de difícil apreciación, por lo que exigirlo también puede traducirse en una forma de discriminación. En consecuencia, es inválido solicitar a las personas demostrar que viven honestamente para poder ocupar un cargo público de cualquier índole. Igualmente, tampoco corresponde a los jueces o tribunales dotarlo de contenido y mucho menos que sólo a partir de su apreciación pueda negarse a una persona acceder a un cargo público o bien de elección popular."

De manera general, se consideró que la expresión "modo honesto de vivir" es ambigua, porque puede entenderse de varios modos, admitir distintas interpre-

[1] Aprobada por mayoría de siete votos a favor de la propuesta: las señoras Ministras y de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de consideraciones, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Ana Margarita Ríos Farjat y Javier Laynez Potisek. En contra, los señores Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo; Alberto Pérez Dayán y la señora Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

[2] Aprobada por mayoría de siete votos a favor de la propuesta: las señoras Ministras y los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de cualquier párrafo análogo o similar a los del 102 al 116 y del 129 al 132 del proyecto, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán obligado por la mayoría. En contra, los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, así como la señora Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

taciones y dar, por consiguiente, motivo a duda, incertidumbre o confusión en cuanto a su contenido y alcance. Así, al ser tan abierta, posibilita la incorporación de prejuicios o valoraciones personales como criterio para el acceso a un cargo público.

También se concluyó que la valoración del citado requisito es subjetiva, ya que su significación dependerá de lo que cada persona opine, practique o quiera entender respecto a los componentes que distinguen a la ética personal. Además, su aplicación puede generar discriminación, toda vez que la evaluación del requisito queda subordinada al juicio valorativo y discrecional de quienes lo aplican, esto es, a lo que los aplicadores de la norma conciban como un sistema de vida honesto.

Finalmente, se determinó que un régimen constitucional democrático de derecho debe rechazar un modelo único de moralidad que reduzca la idea de honestidad o decencia a una sola dimensión y, en cambio, acoger la diversidad de opiniones, creencias y proyectos de vida. Por ello, tampoco es válido que se vincule a los Jueces del país, federales o locales, a evaluar oficiosamente si una persona perdió o no su "modo honesto de vida" con motivo de una infracción.

Si bien estuve de acuerdo con el criterio que debe prevalecer, emito el presente voto para realizar algunas precisiones sobre las razones que me llevaron a coincidir con la conclusión del Tribunal Pleno, en lo que respecta a: (i) la existencia de la contradicción de criterios; y, (ii) el criterio que debe prevalecer.

I. La existencia de la contradicción de criterios

En este primer tema, estuve de acuerdo con que existía una contradicción entre los criterios sustentados por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto al requisito de contar con un "modo honesto de vivir" para acceder a un cargo público, pues considero que sí existe un punto de toque entre ambas decisiones, ya que si bien las circunstancias fácticas fueron distintas, los motivos que originaron ambos asuntos derivaron de un ejercicio interpretativo jurídico-constitucional sobre dicha expresión y, en consecuencia, se actualiza una divergencia entre las interpretaciones realizadas sobre la aplicación, alcance y contenido del requisito mencionado.

Para empezar, es necesario precisar cuál fue el origen de los criterios contendientes. Por un lado, el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016, en suplencia de la deficiencia de la queja, declaró la

invalidez[3] del artículo 64, en su porción normativa "un modo honesto de vivir", de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz. Esto, debido a que la ponderación de este requisito exigido para acceder a los cargos de jefes de manzana y comisarios municipales es sumamente subjetivo, al ser una expresión ambigua y de difícil apreciación uniforme, lo cual, también se traduce en una forma de discriminación.[4]

Por otro lado, la decisión de la Sala Superior del Tribunal Electoral está relacionada con la necesidad de sancionar a diversos servidores públicos por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido. En su sentencia, la Sala Superior decidió vincular a las autoridades electorales jurisdiccionales para que, al resolver procedimientos sancionadores de servidores públicos en lo que se advierta un ilícito constitucional electoral, analicen y, en su caso, declaren la pérdida temporal de la calidad de tener "un modo honesto de vivir" como requisito legal de elegibilidad para el acceso a cargos públicos.

Para ello, la Sala Superior del Tribunal Electoral delimitó el alcance y contenido de dicho requisito, es decir, consideró que era posible dotarle de un contenido cierto y objetivo a partir de ciertos parámetros jurisprudenciales. Por estas razones, concluyó que, si una persona funcionaria pública deja de cumplir voluntariamente y de manera grave con las normas constitucionales electorales, entonces ello es causa suficiente para considerar la suspensión del "modo honesto de vivir" como requisito de elegibilidad para los subsecuentes procesos electorales. Lo anterior, con el objeto de evitar que personas funcionarias públicas que hayan violado de forma directa la Constitución ocupen cargos públicos.[5]

De estas dos decisiones es posible advertir que, si bien ambos tribunales analizaron el mencionado requisito desde circunstancias fácticas diferentes como el tipo de cargos en los cuales sería exigible, lo cierto es que existen criterios discrepantes respecto a un punto de toque constitucional: si es posible dotar de

[3] Aprobada por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Pardo Rebolledo no se pronunciaron sobre la propuesta.
[4] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 107/2016, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 23 de enero de 2020, p. 42.
[5] Sentencia recaída a los expedientes SUP-REP-362/2022 y acumulados, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ponente: Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, 8 de junio de 2022, pp. 54-63.

contenido cierto y objetivo la expresión "un modo honesto de vivir" y, en consecuencia, si es factible exigirlo como requisito para acceder a un cargo público.

Ésto, pues el Pleno de este Tribunal Constitucional determinó que el requisito en comento constituye una expresión imponderable a la que no puede dotarse de contenido cierto en tanto podría quedar subordinada a plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quien lo aplica.

Mientras que, la Sala Superior interpretó que su contenido deriva de elementos tanto objetivos como subjetivos, mediante los cuales las autoridades jurisdiccionales electorales pueden analizar si se actualizaba o no su suspensión.

En virtud de lo anterior, considero que se actualizaba la contradicción de criterios entre la Sala Superior del Tribunal Electoral y el Pleno de esta Suprema Corte, por lo que era necesario unificar criterios sobre la misma expresión normativa prevista legal y constitucionalmente, pues, como lo abordaré en el siguiente apartado, este requisito constituye una restricción al acceso de las personas a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas mediante los cargos públicos.

II. El criterio que debe prevalecer

El exigir tener un "modo honesto de vivir" como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos o, incluso, imponer su suspensión como sanción, carece de un contenido objetivo, por lo cual no puede ser una condición válida para el acceso y permanencia a éstos, pues ello resulta contrario al principio de seguridad jurídica y al derecho de igualdad y no discriminación en relación con el acceso a cargos de la función pública en igualdad de condiciones.

En efecto, los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconocen el derecho a acceder a cargos de la función pública en igualdad de condiciones, lo cual implica que los criterios para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución no deben ser discriminatorios.[6]

[6] Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 25. "Artículo 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto", 57o. periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párr. 23; y Corte IDH, Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. "Excepción preliminar, fondo, reparaciones

Además, el numeral 2 del precepto interamericano citado dispone, por un lado, que las restricciones generales para el acceso y permanencia a cargos públicos que puede establecer la ley se deben limitar exclusivamente por motivos de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción y capacidad civil o mental; mientras que, por otra parte, las restricciones individuales, bajo la imposición de una sanción a una persona en particular, se deben limitar a la condena en un proceso penal, realizada por Juez competente.[7]

Y si bien se ha reconocido que la previsión de requisitos generales para el acceso y permanencia a cargos de la función pública que se encuentren fuera de los supuestos establecidos en el artículo 23.2 no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos,[8] estos necesariamente deben ser objetivos y razonables.[9]

Esta Suprema Corte ya se ha pronunciado en diversas acciones de inconstitucionalidad sobre requisitos similares, como la "buena fama" o la "buena reputación" para el acceso a cargos públicos.[10] En tales asuntos me pronuncié a favor de declarar su invalidez, pues este tipo de restricciones no son objetivas ni razonables, ya que están construidas a partir de elementos ajenos a la calidad de las personas, en tanto parten de aspectos subjetivos que no se relacionan con las cualidades de éstas y, por tanto, atienden a la opinión u apreciación de quien aplica la norma.

Bajo este entendimiento, el requisito de tener un "modo honesto de vivir" es una expresión normativa que resulta sumamente subjetiva, debido a que su con-

---

y costas. Sentencia de 1 de julio de 2011", Serie C No. 227, párr. 135. Disponible en: *http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_227_esp.pdf*

[7] Corte IDH, "La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", opinión consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28, párr. 106. Disponible en: *http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf*

[8] Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México. "Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008". Serie C No. 184, párr. 174. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf; y "La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", opinión consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28, párr. 112. Disponible en: *http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf*

[9] Comité de Derechos Humanos, comunicación 2628/2015, Rebeca Elvira Delgado Burgoa Vs. Bolivia, CCPR/C/122/D/2628/2015, 2 de mayo de 2018, párr. 11.4.

[10] Acción de inconstitucionalidad 111/2021, resuelta el 27 de septiembre de 2022; acción de inconstitucionalidad 100/2021 y su acumulada 101/2021, resuelta el 13 de septiembre de 2022; y la acción de inconstitucionalidad 164/2021, resuelta el 26 de septiembre de 2022.

tenido depende de la apreciación o entendimiento que cada persona realice sobre éste.[11] En tales circunstancias, este requisito no es objetivo ni razonable y, además, es contrario al principio de seguridad jurídica, pues no puede ser dotado de un contenido objetivo que brinde certeza tanto a las personas destinatarias de la norma como a aquellas que la aplican.

Adicionalmente, la ambigüedad de la expresión puede traducirse en una forma de discriminación, toda vez que su aplicación puede atender a interpretaciones que podrían sustentarse en factores valorativos y discrecionales sobre qué es un modo de vida honesto.

Sobre la normativización de conceptos y expresiones valorativas, el Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en el sentido de que el Estado no puede exigir a las personas que se conduzcan de acuerdo a un determinado modelo de virtud,[12] por lo cual cualquier conceptualización de ese tipo susceptible de ser dotada de contenido por los operadores del Estado, como lo es "tener un modo honesto de vivir", no encuentra protección constitucional.

Finalmente, es necesario precisar que, si bien la expresión normativa materia de análisis se encuentra prevista en el Texto Constitucional en su artículo 34 como requisito para la ciudadanía, ello no implica que deba interpretarse este precepto como una restricción al derecho de acceso a cargos de función pública y, además, el presente asunto sólo se ocupó de analizar la expresión normativa en la medida en que es materializada en un requisito de corte legal. Por este motivo considero que es innecesario pronunciarse sobre su posible "inaplicación", que, como lo he señalado en otras ocasiones,[13] considero no es factible.

En suma, dicha restricción resulta inconstitucional, ya que exige no haber incurrido en alguna conducta deshonesta y sociablemente reprobable, sin que quede claro lo que ello supone respecto de su contenido, ni los criterios para su aplicación, lo cual es contrario al principio de seguridad jurídica y al derecho a la igualdad y no discriminación en el acceso a cargos públicos.

[11] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 107/2016, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 23 de enero de 2020, p. 42.
[12] Sentencia recaída al amparo en revisión 237/2014, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 4 de noviembre de 2015, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.
[13] Acción de inconstitucionalidad 130/2019, en sesiones de veinticinco de octubre de dos mil veintiuno y cinco de septiembre, veintidós y veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós.

Nota: La tesis de título y subtítulo: "MODO HONESTO DE VIVIR. LAS AUTORIDADES NO PUEDEN EXIGIR A LAS PERSONAS CUMPLIR CON ESE REQUISITO LEGAL A FIN DE ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO, COMO TAMPOCO PUEDEN SANCIONARLAS DETERMINANDO QUE CARECEN DE ESE MODO DE VIVIR." citada en este voto, aparece publicada con el número de identificación P./J. 2/2023 (11a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de mayo de 2023 a las 10:31 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo I, mayo de 2023, página 5, con número de registro digital: 2026504.

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la contradicción de criterios 228/2022.

En la sesión pública celebrada el siete de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una contradicción de criterios suscitada entre este Alto Tribunal y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con respecto al concepto de "modo honesto de vivir" como requisito de elegibilidad para acceder a un cargo público.

La mayoría de los integrantes del Pleno nos pronunciamos por la existencia de la contradicción de criterios, y concluimos que la expresión "modo honesto de vivir", prevista en la fracción II del artículo 34 de la Constitución Política del país, es sumamente subjetiva, ambigua y de difícil apreciación, por lo cual no puede utilizarse como una condición válida para que las personas accedan o no a un cargo de elección popular.

Cuando presenté la propuesta sobre la existencia de la contradicción señalé que la Constitución Política dispone que son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además el requisito de "tener un modo honesto de vivir". Reseñé que lo decidido en los dos criterios contendientes giró en torno al alcance y aplicación de dicha disposición constitucional: mientras que para el Tribunal Pleno contar con un modo honesto de vivir fue considerado un requisito subjetivo y de difícil ponderación; para la Sala Superior es un requisito objetivo que permite evaluar si una infracción a la normativa electoral significa la pérdida del modo honesto de vivir.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, poseen alcances distintos en el análisis del orden jurídico que les corresponde realizar dependiendo del tipo de mecanis-

mo de control o recurso que se esté resolviendo, de suerte que, en este caso, la constitucionalidad de las normas escapaba a la Sala Superior. Sin embargo, esto no necesariamente impide que puedan existir contradicciones de criterios. En efecto, aunque los criterios derivaban de problemas jurídicos suscitados a partir de procedimientos de distinta naturaleza y distinto alcance, **ambos órganos se pronunciaron sobre el mismo problema jurídico:** determinar si el requisito de "modo honesto de vivir" debe valorarse o no, para acceder a un cargo público, sea por nombramiento o por elección popular.

La autoridad electoral quizá no pretendía *analizar* el artículo 34 constitucional, pero **lo desdobló,** y su determinación entrañaba un profundo impacto en el orden jurídico y una contradicción de facto con el criterio reiterado en múltiples precedentes de esta Suprema Corte.

No era posible desestimar la existencia de la contradicción considerando que el Tribunal Electoral "no analizó la constitucionalidad", pues el enfoque habría sido limitado frente a nuestra responsabilidad como Máximo Tribunal Constitucional al observar una palpable contradicción de facto entre el Tribunal Electoral y este Pleno, y que creaba un entorno de incertidumbre a los gobernados: ¿es inconstitucional ese requisito o no? ¿Cómo es exigible ese requisito? ¿Se puede utilizar para negar los derechos políticos constitucionales de una persona?

La disparidad de criterios generaba inseguridad jurídica y revelaba una inconsistencia en la aplicación del requisito, la cual podía y debía ser resuelta a través de la presente contradicción, a fin de dotar de certidumbre a los operadores jurídicos y a la sociedad, sobre su exigibilidad o no. La coexistencia de las decisiones entre los órganos contendientes creaba todas estas interrogantes y, siendo así, era claro no sólo que estábamos frente a una divergencia de criterios respecto de una auténtica interpretación constitucional, sino que, además, era **deber** de la Suprema Corte resolverla.

Recordemos que ha sido criterio de este Tribunal Pleno que la existencia de una contradicción no debe centrarse en detectar las diferencias específicas de los asuntos, sino en solucionar la discrepancia existente y en las situaciones en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades en que se adoptó cada una de las ejecutorias. Es un tema de seguridad jurídica, y debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico.

Motivo de la concurrencia: Razones adicionales

En mi percepción, la postura de la Sala Superior implicaba **un serio impacto en el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas.** Ello en la medida de que, para dicho órgano, la pérdida del "modo honesto de vivir" era suficiente para determinar si una persona resultaba inelegible o no para ocupar un cargo público.

En la propuesta que sometí a consideración del Tribunal Pleno, me pareció de relevancia visibilizar la gravedad en los alcances de lo resuelto por el citado órgano electoral porque contrasta ampliamente con la posición que esta Suprema Corte adoptó al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016 (y ello hacía evidente que la contradicción existía), pero además porque, desde mi perspectiva, se trata de una decisión que, sin sustento constitucional, incide de forma alarmante en **la condición de ciudadano o ciudadana** de una persona.

Me parece loable, encomiable por supuesto, que la autoridad electoral busque mejorar la calidad ética de las personas que buscan integrarse a la vida política del país a partir del acceso a cargos públicos de elección popular, pero no concuerdo con el método elegido para ello, que es desdoblar un requisito que, por su esencia y las implicaciones que posee (de éste depende la posibilidad misma de ser ciudadano o ciudadana de México), sólo compete al Constituyente Permanente. Sólo a esta entidad le corresponde, en un momento dado y si así lo desea, desdoblar o dotar de contenido de qué es "modo honesto de vivir".

Según el criterio emitido por la Sala Superior, la premisa ética de un "modo honesto de vivir" constituye un requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos que, de oficio, **todos los Jueces Electorales del país** que conozcan de procedimientos sancionatorios deben dotar de contenido.

En consideración de la Sala Superior ese ejercicio que deben emprender los Jueces Electorales tiene dos objetivos: el primero es contrastar si la infracción administrativa de su conocimiento es de una entidad suficiente para considerar que la persona servidora pública ha perdido el "modo honesto de vivir" y, por ello, la posibilidad de resultar elegible para ocupar un cargo de elección popular. El segundo, es que sean los Jueces Electorales quienes establezcan por cuánto tiempo se pierde ese "**modo honesto de vivir**", señalen las formas en que puede recuperarse, o bien, qué tipo de conductas puede realizar el servidor público como una medida compensatoria para reducir el plazo de afectación.

A mi parecer, una postura con esas implicaciones no puede tener cabida en nuestro orden jurídico, pues genera que **los Jueces Electorales se vuelvan los censores que determinen cuándo una persona ha dejado de contar con la ciudadanía mexicana.** ¿Puede el ámbito sancionador del Tribunal Electoral generar contextos que impacten más allá de la condición de una persona para ser electa en retirar su calidad de ciudadana mexicana? Considero que no. Tal sería el alcance de la decisión jurisdiccional, una pena inusitada.

El artículo 34 de la Constitución Política del país, establece que son ciudadanos de la república quienes tengan la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años **y cuenten con un modo honesto de vivir.** Así, el citado precepto **sujeta el estatus de ciudadano mexicano a que se cumplan tres condiciones:** nacionalidad mexicana, mayoría de edad **y modo honesto de vida.**

En ese sentido, si el artículo 34 constitucional dice que son personas con ciudadanía mexicana quienes cuentan con un modo honesto de vivir, el hecho de que un tribunal o autoridad determine que ese modo de vivir se ha perdido o no se posee, genera, en consecuencia automática, que a esta persona también se le niegue su estatus de ciudadana de la República y con las consecuencias que ello implica, ya no sólo relacionadas con la posibilidad de postularse a algún cargo público, sino incluso con la privación a su derecho al voto o a la participación política, entre otros muchos aspectos.

De esa forma, la ejecutoria de la Sala Superior no sólo establece la creación de un estándar para calificar la elegibilidad política de una persona a partir de condiciones tan abstractas como lo es un modo honesto de vida, sino que a la par ordena que un Juez o tribunal lleve a cabo una tarea que corresponde exclusivamente al Constituyente Permanente y que es determinar si ante una falta administrativa electoral, una persona puede seguir siendo o no ciudadana de la República, por cuánto tiempo no lo será y qué debe hacer para recuperar esa condición. Ni más ni menos.

Anticipo que me parece extraordinariamente complicado y contradictorio que a una persona un Juez le pueda decir que no tiene acceso a un cargo porque no tiene un modo honesto de vivir, sin al mismo tiempo estarle negando la calidad de ciudadana.

No veo forma de conciliar que un Juez pueda determinar que alguien no tiene un "modo honesto de vivir", pero que siga siendo ciudadano mexicano, pues la Constitución Política del país es taxativa: éste es un requisito indispensable para contar con esa calidad, con esa ciudadanía.

Lo anterior es suficiente para descartar la posibilidad de que los Jueces Electorales trastoquen la ciudadanía de las personas y sus derechos políticos, pero no está por demás detenernos en la amplitud de la expresión. Si acudimos a la definición de la Real Academia, tenemos que es una forma honrada de vivir. Una expresión comprensible y razonable, en especial en 1857, que fue cuando se ideó el artículo 34, e incluso en 1917, cuando se refrendó, y aunque ha sufrido algunos cambios con el tiempo, retiene lo básico: que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo calidad de mexicanos, cuenten con 18 años y con un modo honesto de vivir.

Debe haber un estándar ético implicado en la ciudadanía, por supuesto, incluso así lo concebía Aristóteles. Sin embargo, la realidad no muestra que se retire la ciudadanía a personas bajo un modo *deshonesto* de vivir, de facto quizá carecen de un modo honesto de vida, pero siguen siendo ciudadanas mexicanas.

Si esto es complejo, lo que sigue es aún más, pues "honrado" no solamente significa honesto, sino también es sinónimo de pudoroso, recatado. Si buscamos las definiciones a su vez de estas voces, vamos a concluir que "modo honesto" se refiere a un modo recatado, modesto, a vivir con pundonor, es decir, buscando la buena fama y la superación. Vivir modestamente, por su definición, también podría implicar vivir con un nivel económico relativamente bajo, de poco nivel e importancia, sin vanidad. En fin, todas estas definiciones y alcances están dadas por la Real Academia Española.

Por ello, en mi consideración, sólo el Constituyente Permanente puede afinar este requisito o desdoblarlo, a fin de evitar que algún tribunal, partido, entidad o Juez determine qué tan modesta o recatadamente vive una persona o qué tan decorosamente; y quién sabe bajo qué estándares, pues el Constituyente no los provee y, precisamente esas han sido las razones por las cuales este Tribunal Pleno ha invalidado este requisito en leyes secundarias, por impracticable.

No es vaciar de contenido el requisito en la Constitución ni inaplicar la Constitución, sino simplemente reconocer que, a la luz de las posibles arbitrariedades, es inconstitucional que a una persona se le niegue algo por no tener modo honesto de vivir.

Esa forma de desdoblarlo implicaría entonces una interpretación restrictiva, que además genera cuestionamientos frente al artículo 1o. constitucional. Por tal razón, en normas secundarias la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo invalida (no lo desdobla). Sin embargo, el Tribunal Electoral lo modula y dota de contenido, sin que éste haya sido dado por el Constituyente.

Por estas razones, adicionales a las que quedaron plasmadas en la sentencia, me parece inválido permitir que se evalúe si las personas viven *honestamente* como para poder ocupar un cargo público de cualquier índole, o bien dotar a Jueces de facultades para que puedan sancionar a esas personas con la pérdida de su "modo honesto de vivir", postura que finalmente alcanzó votación mayoritaria de los integrantes del Tribunal Pleno.

Externé estas reflexiones durante la discusión del asunto, y en dos párrafos del proyecto que presenté, pero algunos compañeros Ministros consideraron que estas preocupaciones pudieran implicar un juzgamiento a la decisión de la autoridad electoral, de manera que se optó por una sentencia centrada sólo en el criterio que debía prevalecer. Sin embargo, en mi consideración, estas reflexiones no juzgan la decisión de otro tribunal, sino evidencian por qué era imperativo solucionar la evidente contradicción: no sólo porque existía tal diferendo de criterios sino porque el criterio electoral implicaba una potencial, pero severa alteración del orden jurídico en cuanto a la constitucionalidad de los derechos políticos, y ello demandaba la intervención de esta Suprema Corte, exponiendo con claridad no sólo el criterio a prevalecer, sino por qué no podía prevalecer el contrario, como suele hacerse en las contradicciones de criterios.

Voto particular que formula la señora Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la contradicción de criterios 228/2022.

En sesión de siete de marzo de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la resolución del asunto citado al rubro; mi voto fue en contra de la propuesta, por considerar que no existe la contradicción de criterios, por las razones que expongo a continuación.

1. De acuerdo con el artículo 99, párrafo séptimo, de la Constitución General, podrá existir contradicción de criterios entre el Pleno o Salas de la Suprema Corte y alguna Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de la inconstitucionalidad de *actos o resoluciones* o sobre *la interpretación de un precepto constitucional*. En el caso, la resolución aprobada por la mayoría postuló que se está en el supuesto de "*interpretación de un precepto constitucional*".

No coincido con esa premisa.

Ello, porque a mi juicio, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 107/2016 que contiene el

criterio contendiente, examinó la constitucionalidad de *una norma legal secundaria* (artículo 64 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave), que establecía un requisito de elegibilidad para ocupar dos cargos públicos (jefe de manzana o comisario municipales), y aunque es cierto que lo hizo, sin decirlo expresamente, desde la perspectiva del derecho de seguridad jurídica, la realidad es que el Pleno, en estricto sentido, no se propuso hacer una interpretación directa del artículo 34, fracción II, de la Constitución Política del país que prevé la misma expresión que la norma secundaria, pero en un contexto normativo distinto (como requisito de ciudadanía, se entiende, para obtener o conservar dicha condición).

Lo único que se expresó en esa resolución y en forma genérica, fue que, aunque el requisito de "modo honesto de vivir" estaba "constitucionalizado" al estar previsto en el artículo 34, fracción II, de la Constitución Federal como condición para la ciudadanía, de cualquier modo, se examinaba dicha expresión, pero desde luego, *en relación con la norma legal cuestionada*; no en el contexto de la norma constitucional.

Por tanto, aunque en dicha ejecutoria el Pleno haya sostenido que la expresión "modo honesto de vivir" resultaba de ponderación altamente subjetiva y de difícil apreciación, y por tanto, podría dar lugar a discriminación, es decir, consideraciones vinculadas a la seguridad jurídica y al principio de no discriminación; lo cierto es que, no estableció una "interpretación" *de la norma constitucional*, la cual, insisto, aunque utilice la misma expresión, lo hace en un contexto normativo diverso.

Por otra parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su criterio contendiente, al referirse a la expresión "modo honesto de vivir", asignarle un contenido y estimar que sí podía ser concretizado u objetivado en conductas específicas, sí partió de señalar que estaba previsto como requisito para ser considerado ciudadano desde la norma constitucional (34, fracción II) *y que ese tribunal ya tenía jurisprudencia en la que lo había interpretado en ese contexto* y había considerado que la vulneración a una norma de la Constitución en materia electoral, actualizaba como consecuencia el incumplimiento a dicho requisito constitucional; es decir, dicha Sala, a diferencia del Pleno de la Suprema Corte, sí partió de una interpretación de la norma constitucional que asignaba contenido al concreto supuesto jurídico allí previsto y luego lo aplicó al supuesto de hecho que examinó (violaciones a normas electorales), particularmente para considerar que era posible sancionar esas violaciones con la pérdida del modo honesto de vivir, para efectos de acceder a cargos públicos de elección popular.

Al tenor de los estudios realizados en las ejecutorias participantes, cabría hacer la pregunta de si: *¿en el caso, de admitir que sí existe la contradicción, se va a establecer una interpretación del artículo 34, fracción II, de la Constitución en relación con el requisito de modo honesto de vivir respecto de la ciudadanía*? Considero que no; de hecho, la resolución aprobada excluye esa posibilidad como parte de la materia de la contradicción y así lo confirma al delimitar el tema de fondo. Entonces: *¿cuál norma constitucional estaría llamado a interpretar el Tribunal Pleno*?

Por tanto, estimo que no se satisface la condición que establece el artículo 99, párrafo séptimo, de la Constitución, para que formalmente se pueda configurar la contradicción de criterios entre el Pleno o Salas de la Suprema Corte y alguna Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2. Vinculado con lo anterior, otro aspecto que atiendo para sostener que no es posible configurar la contradicción de criterios, es que en la ejecutoria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque se haya advertido un vicio de inseguridad jurídica en la expresión "modo honesto de vivir", lo cierto es que los pronunciamientos sí estuvieron acotados a que la apreciación del precepto legal controvertido quedaba *a la subjetividad de quienes hacen la designación* de la persona aspirante, es decir, sí se refirió en específico a los cargos de jefes de manzana y comisarios municipales *por designación*; mientras que la Sala Superior del Tribunal Electoral en su resolución aludió al "modo honesto de vivir" como requisito de elegibilidad en forma general en relación con cargos de elección popular y, sobre todo, en estricta vinculación con la materia electoral, respecto de personas que se encuentren en un contexto muy específico (actores políticos que hayan incurrido en violaciones directas a la Constitución respecto de normas de esa materia).

Partiendo de esa base, me parece que sí tiene relevancia las diferencias normativas y fácticas de los asuntos contendientes, consistentes en que el Pleno orientó su estudio *en la dificultad* de concretizar el requisito legal por estimarlo ambiguo y de apreciación subjetiva *en el supuesto* de la norma analizada, es decir, como condición de acceso a cargos específicos a los que se accede por designación, sin profundizar más en ello; en tanto que el Tribunal Electoral lo hizo atendiendo al requisito desde el punto de vista de las implicaciones del derecho electoral y como una sanción, tan es así que, en su estudio, además de darle un contenido en abstracto, llegó hasta el punto de concretizarlo en conductas más específicas, pues estimó que el modo honesto de vivir se afectaba cuando se trata de servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones violan las normas y principios electorales contenidos en la Constitución y ello así se declare en una sentencia judicial electoral ejecutoria.

Incluso, precisó que para considerar afectado el requisito de modo honesto de vivir y suspenderlo, se ponderaría también la gravedad de las violaciones constitucionales, la reiteración de las conductas, la reincidencia y el dolo en su comisión; es decir, ese tribunal no dejó ya a la consideración abierta de los juzgadores electorales darle contenido al modo honesto de vivir, sino que ya encuadró en ese supuesto normativo una situación concreta: la sentencia judicial electoral que declara infracciones directas a las normas constitucionales en la materia.

De ahí que, en mi apreciación, el contexto en que cada órgano participante de la contradicción analizó la expresión "modo honesto de vivir" sí es importante, pues el Pleno del Alto Tribunal lo valoró simplemente como un *requisito de elegibilidad* que se exige para ocupar puestos por designación, es decir, como condición de acceso al cargo y atendiendo a las circunstancias en que se daría la aplicación del precepto; y el Tribunal Electoral lo examinó desde la perspectiva de concretar *una sanción judicial* impuesta como consecuencia de violaciones a la Constitución en materia electoral, dándole ya un contenido específico a la expresión como sanción; por lo que las condiciones y las ponderaciones en uno y otro caso, fueron distintas.

La relevancia de estas diferencias en las resoluciones que se confrontan, se confirma incluso, de la forma en que se fijó la contradicción en el caso, y como se abordó el estudio de fondo, pues la resolución finalmente se ocupa de dar una respuesta para cada supuesto analizado; y en ese sentido, durante mi integración en la Primera Sala sostuve que, si las diferencias en los asuntos participantes en una contradicción de criterios imponen necesariamente que el problema jurídico se analice *en forma diferenciada* considerando las distintas hipótesis fáctico jurídicas que tuvieron los órganos contendientes, y en su caso, estableciendo justificaciones y lineamientos para ambos casos, ello evidenciaría que no se trata de unificar criterio para un determinado supuesto, que es la finalidad de la contradicción en aras de la seguridad jurídica, sino de resolver en función de las particularidades de cada asunto, lo cual, estimo que abona más bien a la consideración de que no habría contradicción.[1]

Por las razones anteriores, voté en contra del fallo aprobado, sin que ello implique un pronunciamiento de mi parte sobre el criterio sustentado en el fondo.

[1] Por ejemplo, en la contradicción de tesis 561/2019, criterio que se ha reiterado en otras.

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 TÉRMINO "LUGAR DE RESIDENCIA", AL QUE SE REFIERE LA ÚLTIMA PARTE DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA PRESENTAR EL ESCRITO DE DEMANDA POR CORREO CERTIFICADO, COMPRENDE LAS CIUDADES CONURBADAS (LEY ORGÁNICA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COLIMA).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA LOS INTEGRANTES DE UNA LEGISLATURA ESTATAL QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, DENTRO DEL PLAZO LEGAL, LOS DIPUTADOS DE UNA NUEVA LEGISLATURA CUANDO LA QUE EXPIDIÓ LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONCLUYÓ SU ENCARGO.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMAN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL.

V. 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.

VI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS LICENCIADAS EN DERECHO Y AQUELLAS QUE NO LO SON, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE OCUPAR LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COLIMA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN X, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIATURA EN DERECHO", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COLIMA).

VII. ORGANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ESTABLECE COMO REQUISITO PARA LAS PERSONAS ASPIRANTES AL CARGO DE LA PRESIDENCIA DE AQUÉLLOS, CONTAR CON TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN X, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIATURA EN DERECHO", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COLIMA).

VIII. ORGANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EL CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE SU PRESIDENCIA SE GARANTIZA CUANDO PARA SER TITULAR DE DICHOS ORGANISMOS SE TOMAN EN CUENTA PERFILES BASADOS EN LA EXPERIENCIA Y EN CONOCIMIENTOS SOLVENTES Y COMPROBABLES EN LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN X, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIATURA EN DERECHO", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COLIMA).

IX. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE POSEER TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIATURA EN DERECHO PARA OCUPAR LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COLIMA, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN X, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIATURA EN DERECHO", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COLIMA).

X. ORGANISMOS LOCALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 102, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE

LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PREVÉ QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS GARANTIZARÁN LA AUTONOMÍA DE DICHOS ORGANISMOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO PRIMERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN, DESIGNARÁ A" Y "QUIEN", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COLIMA).

XI. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COLIMA. LA DESIGNACIÓN DE LA PERSONA TITULAR DE SU ÓRGANO INTERNO DE CONTROL POR PARTE DE LA PRESIDENCIA DE DICHA COMISIÓN, VULNERA LA OBLIGACIÓN DE CONTAR CON UN PROCEDIMIENTO TRANSPARENTE, OBJETIVO Y EQUITATIVO, CONTEMPLADO EN EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, Y RESULTA CONTRARIA AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO PRIMERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN, DESIGNARÁ A" Y "QUIEN", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COLIMA).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN X, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIATURA EN DERECHO", Y 26, PÁRRAFO PRIMERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN, DESIGNARÁ A" Y "QUIEN", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COLIMA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 160/2021. DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA. 16 DE MARZO DE 2023. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: RAMÓN EDUARDO LÓPEZ SALDAÑA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El cuatro de septiembre de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Colima el Decreto Número 490, por el que se expidió la

Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de dicha entidad federativa. En lo que interesa, la nueva ley orgánica estableció los siguientes artículos:

"**Artículo 17.** La persona que ocupe la Presidencia de la Comisión deberá reunir para su nombramiento, los siguientes requisitos: ...

"X. Poseer con antigüedad mínima de cinco años, **título profesional de licenciatura en Derecho,** legalmente expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello."

"**Artículo 26. La persona titular de la Presidencia de la Comisión, designará a la persona titular del Órgano de Control Interno,** quien deberá cumplir con los siguientes requisitos al día de su designación: ..."

Diversos diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Colima promovieron acción de inconstitucionalidad en la que demandaron la invalidez de los artículos señalados. Lo anterior, al considerar que las normas vulneran los derechos humanos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a cargos públicos.

	Apartado	Criterio y decisión	Pág.
I	**COMPETENCIA**	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	9
II	**PRECISIÓN DE LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS**	Se tienen por impugnados los artículos 17, fracción X, en la porción normativa "título profesional de licenciatura en derecho", y la primera parte del artículo 26, ambas disposiciones de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima.	9
III	**OPORTUNIDAD**	El escrito inicial es oportuno.	10-13
IV	**LEGITIMACIÓN**	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	13-17
V	**CAUSALES DE IMPROCEDENCIA**	La causal de improcedencia es infundada.	17-19

VI	**ESTUDIO DE FONDO** **VI.1. Requisito de poseer título profesional de licenciatura en derecho para ocupar el cargo de la presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Colima.**	Aplicando un escrutinio ordinario de razonabilidad, se declara la invalidez del artículo 17, fracción X, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima en virtud de que no se advierte una inminente necesidad de contar con conocimientos jurídicos para desempeñar el cargo público.	19-44
	VI.2. La designación de la persona titular del órgano de control interno por parte de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima.	En atención a los artículos 102 y 109 constitucionales, se declara la invalidez del artículo 26 en las porciones normativas "La persona titular de la presidencia de la Comisión, designará a" y "quien" de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, porque el mecanismo de designación de la persona titular del órgano de control interno de la señalada Comisión no garantiza un correcto funcionamiento del órgano contralor.	45-61
VII	**EFECTOS**	Se declara la invalidez de los artículos 17, fracción X y 26, en las porciones normativas "La persona titular de la presidencia de la Comisión, designará a" y "quien" de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno.	61-63
VIII	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es **procedente** y **fundada** la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 17, fracción X, y 26, en sus porciones normativas "La persona titular de la presidencia de la Comisión, designará a" y "quien", de la Ley Orgánica de la	63

		Comisión de Derechos Humanos del Estado Colima, expedida mediante el Decreto Número 490, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno, en términos del apartado VI de esta decisión.TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Colima, como se puntualiza en el apartado VII de esta ejecutoria. CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Colima, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.	

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **dieciséis de marzo de dos mil veintitrés,** emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 160/2021, promovida por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Colima, en contra del artículo 17, fracción X, en la porción normativa "título profesional de licenciatura de derecho", y del artículo 26, en la porción que establece que la persona titular de la Comisión designará a la persona titular del órgano de control interno, ambos de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos, de dicha entidad federativa.[1]

[1] "**Artículo 17.** La persona que ocupe la Presidencia de la Comisión deberá reunir para su nombramiento, los siguientes requisitos: ...
"X. Poseer con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciatura en Derecho, legalmente expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello."
"**Artículo 26.** La persona titular de la Presidencia de la Comisión, designará a la persona titular del Órgano de Control Interno, quien deberá cumplir con los siguientes requisitos al día de su designación: ..."

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación de la acción de inconstitucionalidad. Por escrito presentado el veintidós de octubre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diversos diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Colima promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez del artículo 17, fracción X, en la porción normativa "título profesional de licenciatura en derecho", así como del artículo 26, en la porción que establece que la persona titular de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima designará a la persona titular del órgano de control interno de dicha Comisión, ambos artículos de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima.

2. Concepto de invalidez. En su escrito inicial, las personas diputadas accionantes expusieron un único concepto de invalidez, en el que alegaron lo siguiente:

a. **Violación al derecho de igualdad y no discriminación.** La persona titular de la Comisión de Derechos Humanos de Colima no necesita ser licenciado en derecho para poder ejercer dicho cargo, pues basta que tenga pericia en materia de derechos humanos, misma que puede darse por activismo, promoción y educación en la materia. En ese sentido, debido a que su función es la de proteger, promocionar y educar los derechos humanos, para ejercer dicha función no es necesario contar con el título de licenciatura en derecho.

b. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha señalado que el mandato del *ombudsperson* debe contener la función de defender los derechos humanos, pues su creación obedece a la necesidad de incorporar a nivel estatal un mecanismo para la protección, promoción y educación de los derechos humanos que coadyuve en la democratización del Estado.

c. **Vulneración a la libertad de trabajo y al derecho a ocupar un cargo público.** Las actividades de la persona titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos no se deben limitar al conocimiento y corrección del caso concreto de violaciones a los derechos humanos ni a la orientación a las víctimas, sino que deben encaminarse a promover cambios en la cultura y en las conductas sociales de manera que se avance en la vigencia de los derechos fundamentales.

d. Así lo entendió la Legislatura Federal al formular la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al establecer que la persona que presida dicha Comisión deberá tener *preferentemente* título de la licenciatura en derecho, ya que a la luz del artículo 5o. constitucional,[2] a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, mientras sea lícito.

e. Aunado a lo anterior, el artículo 35, fracción VI, de la propia Constitución,[3] consagra como derecho de la ciudadanía mexicana poder ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las cualidades que establezca la ley, lo que garantiza los derechos de libertad de trabajo y de ocupar un cargo público.

f. **Violación al derecho de legalidad.** El artículo 26 del decreto impugnado vulnera el derecho humano a la legalidad porque, teniendo en cuenta la importancia jurídica, política y democrática de un órgano interno de control, su designación no puede depender de su superior jerárquico. Dicho órgano se encarga de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas, así como de ejecutar el sistema de control y evaluación gubernamental.

g. Si un órgano interno de control carece de autonomía, al ser designado por su superior jerárquico, no podrá cumplir sus objetivos y funciones porque no contará con una gestión transparente para la rendición de cuentas y resolución de asuntos en el ámbito de su competencia.

h. En todo caso debería replicarse el mecanismo que se estableció en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual determina que la persona titular del Órgano Interno de Control de dicha Comisión será designada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

---

[2] "**Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. ..."

[3] "**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: ...

"**VI.** Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

3. Registro y turno. Por acuerdo de veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número **160/2021,** y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

4. Admisión y trámite. El veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, la Ministra instructora acordó admitir a trámite la demanda, tuvo por designadas a las personas autorizadas y a los delegados acreditados, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima para que rindieran sus informes respectivos, y dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

5. De igual forma, acordó no tener por señalado el domicilio que los accionantes indicaron en su demanda, en virtud de que las partes están obligadas a precisar domicilio para oír y recibir notificaciones en la sede de este Alto Tribunal. Por tanto, los requirió para que señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones en la ciudad sede de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, apercibidos que, de lo contrario, las subsecuentes notificaciones se les harían por lista.

6. Informe del Poder Legislativo de Colima. Mediante escrito depositado el doce de enero de dos mil veintidós en la Oficina de Correros de México la diputada Ana Karen Hernández Aceves, en su carácter de vicepresidenta de la Mesa Directiva del Congreso de Colima, en representación del Poder Legislativo de ese Estado, rindió informe en el que señaló:

a. **Primera causal de improcedencia.** La presentación de la demanda se realizó en un lugar diverso al señalado en la ley. El artículo 8 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las promociones podrán presentarse en las oficinas de correos siempre que se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.[4]

[4] "**Artículo 8o.** Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios

b. La demanda se presentó en la Oficina de Correos de México de Villa de Álvarez, Colima, pero el Congreso Local tiene su residencia en Colima, Colima, por lo que el escrito tenía que presentarse en las Oficinas de Correos de México en Colima. Debido a que su presentación no se suscitó en el lugar correcto y se recibió en la Oficina de Certificación y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el día veintidós de octubre de dos mil veintiuno, es claro que su presentación es extemporánea.

c. **Segunda causal de improcedencia.** Hay un consentimiento tácito del acto que se impugna. La diputada Ana Karen Hernández Aceves votó a favor del Decreto Número 490, por el que se expidió la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, por ello, no puede accionar este medio de control constitucional. Al restar su participación, únicamente queda la intervención de ocho diputados, lo que no reúne el mínimo requerido del treinta y tres por ciento para controvertir la norma.

d. Tampoco se cumple con el treinta y tres por ciento requerido porque el referido Decreto Número 490, fue aprobado por unanimidad de los diecinueve legisladores que participaron en la sesión y solamente no asistieron seis integrantes. Teniendo en cuenta que para impugnar el decreto se requiere de un mínimo de nueve legisladores, esta cantidad no se logra con los seis integrantes que no participaron en la discusión de la norma controvertida.

e. **Tercera causal de improcedencia.** Existe una falta de legitimación activa. El Decreto Número 490 fue sometido a consideración del Pleno de la LIX Legislatura del Congreso de Colima el diecinueve de agosto de dos mil veintiuno. Sin embargo, son los integrantes de la LX Legislatura (que no votaron el decreto) los que promueven la presente acción de inconstitucionalidad.

f. **Cuarta causal de improcedencia.** El requisito de poseer un título profesional de licenciatura en derecho para ocupar la presidencia de la Comisión de

relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."

Derechos Humanos de Colima se preveía en la anterior ley orgánica que fue abrogada con el decreto impugnado. Por ello no existió una novedad legislativa, al establecerse el mismo requisito en la ley abrogada y en la ley actual. Por lo que el artículo 17, fracción X, impugnado no es un nuevo acto legislativo.

g. **Respecto del artículo 17, fracción X, impugnado.** El artículo no es discriminatorio al exigir que el requisito de ser profesionista en derecho. Se trata de una distinción razonable y objetiva al constituirse como un mecanismo que permite que llegue la persona más idónea al cargo público en cuestión. Además, la norma garantiza lo dispuesto por el artículo 13, apartado A, de la Constitución de Colima, el cual prevé la naturaleza de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.[5]

[5] "**Artículo 13. A.** La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima será el organismo público dotado de plena autonomía, presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter permanente, de servicio gratuito y de participación ciudadana, que estará a cargo de la protección y defensa en la Entidad, de los derechos humanos que reconozca el orden jurídico mexicano. Conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público del Estado o los municipios, que violen estos derechos. Formulará recomendaciones públicas y no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
"La Comisión no será competente tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.
"Todo servidor público está obligado a responder a las recomendaciones que le presente este organismo. Cuando dichas recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos a los que se dirijan, éstos deberán fundar y motivar públicamente su negativa. El Congreso del Estado, a solicitud de la Comisión, podrá llamar a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante el pleno, a efecto de que expliquen su negativa. Su ley orgánica establecerá el procedimiento para el desahogo de esta comparecencia.
"La Comisión tendrá facultad para ejercitar acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra leyes expedidas por el Congreso del Estado que violen derechos humanos, en términos de la fracción II, inciso g) del artículo 105 de la Constitución Federal.
"La presidenta o presidente, las consejeras y los consejeros de la Comisión serán elegidos por el Congreso, a propuesta de las diputadas y los diputados, por mayoría calificada de sus integrantes y de conformidad con un procedimiento de consulta pública que deberá ser transparente, en los términos que establezca su ley orgánica.
"La presidenta o presidente durará en su encargo cuatro años, se podrá reelegir para un periodo igual y presentará anualmente al Congreso un informe de las actividades del organismo a su cargo. Comparecerá también ante el Congreso en los términos que disponga la ley.
"La ley orgánica determinará la forma de integración, que observará el principio de paridad de género, la estructura y el funcionamiento de la Comisión, así como las responsabilidades en que incurrirán las autoridades, los servidores públicos y los particulares que no atiendan los requerimientos de dicho organismo."

h. **Sobre el artículo 26 cuestionado.** La atribución de la persona titular de la Comisión de Derechos Humanos de Colima de designar al titular del órgano de control interno es constitucional. Conforme a los artículos 13, apartado A, y 22 de la Constitución de Colima,[6] la mencionada Comisión es un organismo público dotado de plena autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. Bajo esa autonomía en su funcionamiento, es que se faculta a la presidencia de la Comisión a nombrar al titular de su órgano interno de control.

7. Informe del Poder Ejecutivo de Colima. Mediante escrito presentado el cinco de enero de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el licenciado Roberto Rubio Torres, consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, en nombre y representación jurídica de la gobernadora de dicha entidad federativa, rindió su respectivo informe en el que señaló que la participación que tuvo el Ejecutivo de Colima fue única y exclusivamente en la promulgación del decreto impugnado.

8. Pedimento. La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

9. Cierre de instrucción. Una vez recibidos los informes de las autoridades, y toda vez que no existió registro de que se haya recibido en este Alto Tribunal alguna constancia donde se formularan alegatos, por acuerdo del diez de marzo de dos mil veintidós, **se cerró la instrucción** a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

10. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dis-

[6] "**Artículo 22.** En el régimen interior del Estado, los órganos autónomos son instituciones que expresamente se definen como tales por esta Constitución y que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio; gozan de independencia en sus decisiones, funcionamiento y administración; están dotados de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y ejercen funciones primarias u originarias del Estado que requieren especialización para ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad."

puesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política del País[7] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.[8] Se planteó la posible contradicción entre los artículos 17, fracción X, en la porción normativa "título profesional de licenciatura en derecho", y 26, ambos de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima y la propia Constitución.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

11. De la demanda de acción de inconstitucionalidad se desprende que la Comisión accionante impugna el artículo 17, fracción X, en la porción normativa "título profesional de licenciatura en derecho", y el artículo 26, en la porción que establece que la persona titular de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima designará a la persona titular del órgano de control interno de dicha Comisión, ambas disposiciones de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima.

III. OPORTUNIDAD

12. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[9] el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es

[7] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...
"**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; ..."

[8] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:
"**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

[9] "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente."

de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

13. De igual forma, resulta aplicable el artículo 8 de la ley reglamentaria,[10] cuyo alcance ha sido interpretado por este Alto Tribunal en la jurisprudencia 17/2002,[11] en la cual se estableció que para que se tengan por presentadas en tiempo las promociones que se depositen por correo o se envíen vía telegráfica se requiere que:

a) Las promociones se depositen en las oficinas de correos;

b) El depósito o envío se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y,

c) El depósito o envío se realice dentro de los plazos legales.

14. En este caso, la acción de inconstitucionalidad es **oportuna.** El escrito de demanda se depositó el cuatro de octubre de dos mil veintiuno en la Oficina de Correros de México en Villa de Álvarez, Colima, como se advierte de los sellos estampados en el sobre que obra en las constancias visualizadas en el sistema electrónico de este Alto Tribunal. Asimismo, se presentó oportunamente dado que el decreto impugnado se publicó el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial Local, por lo que el plazo de treinta días para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió del cinco de septiembre al cuatro de octubre.

---

[10] "**Artículo 8o.** Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."

[11] Jurisprudencia P./J. 17/2002, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, página 898, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

15. No es obstáculo a lo anterior, la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo Local en su informe, en el sentido de que la demanda es extemporánea porque de conformidad con el artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las promociones deben presentarse en las oficinas de correos ubicadas en el lugar de residencia de las partes,[12] pero la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad no fue presentada en la Oficina de Correos de México de la ciudad de Colima, lugar donde el Congreso Local tiene su recinto, sino en la oficina correspondiente a Villa de Álvarez.

16. Este Alto Tribunal considera que dicho argumento es **infundado.** El propósito de que las partes que radiquen fuera del lugar de residencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación puedan presentar sus escritos en las oficinas de correos, es que tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellos cuyo domicilio sí se encuentra ubicado en el mismo lugar en que este Alto Tribunal tiene su sede, a fin de que no tengan que desplazarse del lugar de su residencia hasta esta ciudad, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia.[13]

[12] "**Artículo 8o.** Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."

[13] Similares consideraciones se sostuvieron en la acción de inconstitucionalidad **118/2015**, fallada el dos de agosto de dos mil dieciocho. En dicho asunto, el escrito de demanda se presentó en el Servicio Postal Mexicano, según constaba de los sellos que aparecían asentados en ambas caras del sobre que obraba en el expediente. En consecuencia, la oportunidad de la acción se analizó conforme a lo previsto en el artículo 8 de la ley reglamentaria de la materia y se precisó que para que se tengan por presentadas en tiempo las promociones que se depositen por correo certificado o se envíen vía telegráfica, se requiere: **a)** que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envíen vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; **b)** que el depósito o envío se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y **c)** que el depósito o envío se realice dentro de los plazos legales. Por tanto, si la demanda se presentó dentro del plazo y se depositó en las oficinas del Servicio Postal Mexicano del lugar de residencia y con pieza certificada con acuse de recibo, entonces la demanda es oportuna. En cuanto al lugar de residencia, se estimó que el objetivo de esta disposición es que

17. Este Tribunal Pleno considera que el término "lugar de residencia" a que se refiere la última parte del artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende no sólo el territorio donde se encuentre el recinto de los Congresos Locales, sino también las ciudades conurbadas.

18. De la exposición de motivos que dio origen a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima, se desprende que las ciudades de Colima y de Villa de Álvarez forman parte del área conurbada del Estado de Colima, por lo que era válido presentar la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad tanto en la Oficina de Correros de México de Villa de Álvarez, como en la de Colima. En este sentido, sirve de sustento, por analogía, la jurisprudencia de este Alto Tribunal P./J. 35/2003, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, PROMOCIONES POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO. FECHA EN QUE DEBERÁN TENERSE POR PRESENTADAS CUANDO LA SEDE DE UN MUNICIPIO ESTÁ CONURBADA CON LA POBLACIÓN DE OTRO."[14]

---

las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellos cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede el Alto Tribunal, a fin de que no tengan que desplazarse del lugar de su residencia hasta esta ciudad para presentar sus promociones o recursos, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia. Resuelta en sesión de dos de agosto de dos mil dieciocho. Unanimidad de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Eduardo Medina Mora (ponente), Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Véanse páginas 15 a 18 del engrose.

[14] Jurisprudencia P./J. 35/2003, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1373. El texto de la jurisprudencia es el siguiente:

"El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que se tendrán por presentadas en tiempo las promociones que se depositen, por correo certificado o vía telegráfica, en las oficinas de correos o de telégrafos localizadas en el lugar de residencia de las partes, la que, tratándose de Municipios, es la localidad donde radica su Ayuntamiento; sin embargo, cuando la sede de un Municipio esté conurbada con la población de otro Municipio, esto es, que haya continuidad física y demográfica entre ellas, de tal manera que los centros de población sean contiguos, se considera que a efecto de no truncar o disminuir el acceso a la justicia, el depósito postal o telegráfico puede válidamente realizarse tanto en la oficina que corresponda a la sede del Municipio promovente, como en la de la población conurbada del Municipio vecino; de esta manera, se tendrá como fecha de presentación de las promociones de que se trata, la del depósito en cualquiera de dichas oficinas."

19. Consecuentemente, si la demanda de acción de inconstitucionalidad se depositó en la Oficina de Correos de México en Villa de Álvarez, Colima, el cuatro de octubre de dos mil veintiuno, resulta claro que se promovió en forma **oportuna.** Por tanto, no le asiste la razón al Poder Legislativo Local respecto a la extemporaneidad de la demanda.

IV. LEGITIMACIÓN

20. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada. Los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política del País;[15] y 62, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,[16] disponen que en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se promueva por integrantes de algún órgano legislativo en contra de leyes expedidas por ese órgano, la demanda correspondiente deberá estar firmada por cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes lo integren. Así, una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por las Legislaturas de las entidades federativas cuando se cumpla lo siguiente, que:

a) Los promoventes sean integrantes del órgano legislativo estatal;

b) Dichos promoventes representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento del órgano legislativo correspondiente; y,

c) La acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes expedidas por el órgano legislativo del que sean integrantes los promoventes.

---

[15] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. ...
"**d)** El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; ..."

[16] "**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."

21. Este Tribunal Pleno considera que se acredita este presupuesto procesal en la presente acción de inconstitucionalidad. En primer lugar, de las fojas visualizadas en el sistema electrónico de este Alto Tribunal se advierte que obran las certificaciones del secretario ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de Colima, de las constancias de mayoría de la elección para diputaciones de dicha entidad federativa, de las que se advierte que las personas que suscriben la demanda de acción de inconstitucionalidad, son diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado de Colima.

22. En relación con el segundo presupuesto, el artículo 24 de la Constitución Política del Estado de Colima establece que el Congreso Local se integra por veinticinco diputados,[17] lo que representa el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de dicho órgano legislativo y que corresponde a ocho diputaciones. Consecuentemente, si la acción de inconstitucionalidad fue firmada por nueve personas diputadas de la Sexagésima Legislatura del Congreso de Colima, se cumple con el porcentaje mínimo requerido para promover el presente medio de control constitucional.

23. Respecto del tercer presupuesto, la presente acción de inconstitucionalidad se plantea en contra del Decreto Número 490, que expidió la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, particularmente los artículos 17, fracción X, en la porción normativa "título profesional de licenciatura en derecho"; y 26, en la parte que prevé que la persona titular de la presidencia de la Comisión designará a la persona titular del órgano de control interno, por lo que se trata de normas expedidas por el Congreso de Colima.

24. Sobre el argumento que hace valer el Poder Legislativo Local en su informe, relativo a que el decreto cuya invalidez se demanda fue aprobado por la LIX Legislatura del Congreso de Colima y, por tanto, los integrantes de la LX Legislatura no cuentan con la legitimación necesaria para promover la presente acción de inconstitucionalidad, este Tribunal Pleno lo considera **infundado.**

[17] "**Artículo 24.** El Congreso del Estado estará integrado por dieciséis diputadas y diputados electos según el principio de mayoría relativa, y por nueve diputadas y diputados electos según el principio de representación proporcional; la elección se sujetará al procedimiento que disponga el Código Electoral del Estado."

25. Del artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política del País, es posible concluir que la legitimación activa debe entenderse conferida a los integrantes del Congreso Local que al momento de promover la acción de inconstitucionalidad se encuentren en funciones. El que se sostenga lo contrario, llevaría al extremo de que, en casos como el presente, las leyes no podrían impugnarse, pues quienes integraron esa Legislatura ya no forman parte del órgano legislativo y quienes los sustituyen pertenecen a una Legislatura diferente.

26. Tal pretensión, además de ser contraria a la lógica, desconoce el principio de que el órgano de autoridad es siempre el mismo, con independencia de las personas físicas que ejerzan su titularidad. Al respecto, sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 19/2001 de este Tribunal Pleno, con el rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, DENTRO DEL PLAZO LEGAL, LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE UNA NUEVA LEGISLATURA, CUANDO LA QUE EXPIDIÓ LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONCLUYÓ SU ENCARGO."[18]

27. Tampoco le asiste la razón al Poder Legislativo Local respecto a que no se cumple con el mínimo requerido del treinta y tres por ciento para promover la presente acción de inconstitucionalidad. A su parecer, ***i***) la diputada Ana Karen Hernández votó a favor del decreto impugnado, por lo que debe restarse su participación en el presente medio de impugnación y ***ii***) el Decreto Número 490 fue aprobado por unanimidad de los diecinueve legisladores que asistieron a la discusión, y los seis que no participaron en la sesión, no son suficientes para promover la acción de inconstitucionalidad, teniendo en cuenta que se requiere un mínimo de nueve diputaciones.

28. El artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución, no exige como requisito de procedencia que el porcentaje de los integrantes del órgano legislativo autorizado para promover la acción de inconstitucionalidad deba estar integrado por las diputaciones que votaron en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma. El único requisito que establece dicho precepto constitucional para la procedencia de la acción de

[18] Jurisprudencia P./J. 19/2001, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, marzo de 2001, página 470.

inconstitucionalidad es que se promueva por el equivalente al treinta y tres por ciento del órgano legislativo estatal que haya expedido la norma que se combate.

29. Por tanto, basta que se reúna ese porcentaje de los legisladores para que puedan promover la acción de inconstitucionalidad, sin importar que los promoventes hayan o no votado en contra de la norma expedida por el órgano legislativo al que pertenecen o, inclusive, que hubieran votado a favor de su aprobación, pues no debe pasarse por alto que las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el único interés genérico de preservar la supremacía constitucional. En ese sentido se ha pronunciado este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 20/2001, cuyo rubro señala: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMAN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."[19]

30. En consecuencia, en el caso se satisfacen los requisitos aludidos y, por tanto, los diputados locales cuentan con la legitimación necesaria para promover esta acción de inconstitucionalidad.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

31. El Poder Legislativo Local señaló en su informe que el artículo 17, fracción X, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, no constituye un nuevo acto legislativo, en tanto que el requisito de poseer un título profesional de la licenciatura en derecho para ocupar la presidencia de la mencionada Comisión se encontraba establecido en la abrogada ley orgánica.

32. La causal de improcedencia es **infundada.** Al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2020, este Tribunal Pleno señaló que cuando un decreto expide una nueva ley, abrogando la anterior, se actualiza un nuevo acto legisla-

[19] Jurisprudencia P./J. 19/2001, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, marzo de 2001, página 470.

tivo para todos los efectos procesales.[20] En el presente asunto, las normas controvertidas fueron emitidas a partir del Decreto Número 490, por el que se expidió la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno.

33. El artículo segundo transitorio del decreto impugnado expresamente prevé que se abroga la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima expedida por el Decreto Número 57, del treinta de mayo de mil novecientos noventa y dos.[21] Por tanto, la nueva Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, publicada el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno, se constituye en su totalidad como un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación, al haberse dado un cambio de las disposiciones legales con motivo de la emisión de todo un nuevo cuerpo normativo que abroga al anterior. Por tanto, se desestima la causal de improcedencia.

34. No pasa inadvertido que, al rendir su informe, el Poder Ejecutivo de Colima señaló que su participación en el procedimiento legislativo se limitó a la promulgación y publicación del decreto cuestionado.

35. Lo anterior no es motivo para sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de dicho Poder, pues es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que los Poderes Ejecutivos Locales se encuentran invariablemente implicados en la emisión de las leyes, al otorgarles validez y eficacia a través de su promulgación y publicación, por lo que tienen una verdadera injerencia en el proceso legislativo. Al respecto, sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 38/2010 de este Tribunal Pleno, con el rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

[20] Acción de inconstitucionalidad 132/2020. Fallada en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veinte. Unanimidad de diez votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Véanse párrafos 118 a 120 del engrose.

[21] "**SEGUNDO.** Se abroga la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, expedida por Decreto No. 57 de la Legislatura Local, con fecha del 30 de mayo de 1992 y las demás disposiciones aplicables que se opongan a la presente Ley."

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."[22]

VI. ESTUDIO DE FONDO

36. Para dar respuesta a los planteamientos de la parte accionante, el estudio de fondo se divide en dos temas: **1.** El requisito de poseer título profesional de licenciatura en derecho para ocupar la presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (análisis del artículo 17, fracción X) y **2.** La designación de la persona titular del órgano de control interno por parte de la presidencia de la mencionada Comisión (análisis de la primera parte del artículo 26).

VI.1. Requisito de poseer título profesional de licenciatura en derecho para ocupar la presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Colima

37. La parte accionante alega que el artículo 17, fracción X, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima[23] vulnera los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, consagrados en los artículos 1o., 5o. y 35, fracción VI, constitucionales, al establecer como requisito para acceder al cargo público de la presidencia de la mencionada Comisión, contar con título profesional de licenciatura en derecho.

38. A su parecer, quien ocupe la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima no necesita ser licenciado en derecho para ejercer dicho cargo, pues su función es la de proteger, promocionar y educar en materia de derechos humanos. Para llevar a cabo sus funciones basta que tenga pericia en materia de derechos humanos, la cual pueda darse por el activismo, la promoción

[22] Jurisprudencia P./J. 38/2010, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419.

[23] "**Artículo 17.** La persona que ocupe la Presidencia de la Comisión deberá reunir para su nombramiento, los siguientes requisitos: ...

"**X.** Poseer con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciatura en Derecho, legalmente expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello."

y la educación en los mismos. Es así que la actividad de la persona encargada de la presidencia no debe limitarse al conocimiento y corrección de casos concretos de violaciones a derechos humanos, sino que se debe encaminar a promover cambios en la cultura y en las conductas sociales de manera que se avance en la vigencia de los derechos fundamentales.

39. La disposición impugnada establece lo siguiente:

"**Artículo 17.** La persona que ocupe la Presidencia de la Comisión deberá reunir para su nombramiento, los siguientes requisitos: ...

"X. Poseer con antigüedad mínima de cinco años, **título profesional de licenciatura en Derecho,** legalmente expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello."

40. Este Alto Tribunal considera que es **fundado** el concepto de invalidez. Para expresar las consideraciones que sustentan esa calificación, se debe recordar que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que el derecho a la igualdad establecido en el artículo 1o. constitucional, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.[24] Asimismo, se ha considerado que el derecho humano a la igualdad obliga a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, por su interpretación y para su aplicación.

41. También se ha precisado que si bien el sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos consti-

[24] **Artículo 1o., quinto párrafo.** "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."

tucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, y en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada. Por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que resultará constitucionalmente exigido.[25]

42. Ahora, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política del País, condiciona el ejercicio del derecho de acceso a un cargo público a poseer las calidades que establezca la ley.[26]

43. En relación con dicho concepto, este Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 107/2016,**[27] **106/2019,**[28] **111/2019**[29] y

[25] Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince. Mayoría de nueve votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. En contra el Ministro Eduardo Medina Mora. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos (ponente).
Amparo directo en revisión 1349/2018. Resuelto en sesión de quince de agosto de dos mil dieciocho. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

[26] "**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: ...
"**VI.** Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; ..."

[27] Resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Zaldívar Lelo de Larrea.

[28] Resuelta el diecinueve de abril de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

[29] Resuelta el veintiuno de julio de dos mil diecinueve, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

117/2020,[30] señaló que por **"calidades"** la Constitución se refiere a "las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne, lo que debe concatenarse con el respeto al principio de eficiencia".[31]

44. Lo anterior impone un primer vínculo a las Legislaturas, federal y de las entidades federativas, en cuanto a la definición de los requisitos de acceso a un cargo público, consistente en que éstos deben ser razonables en función del perfil que resulte deseable para ejercer dicho cargo, lo cual se deduce de las facultades que ejercerá.

45. Un segundo vínculo que genera para las Legislaturas, federal y estatales, consiste en respetar el principio de igualdad y no discriminación. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el artículo 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos no consagra el derecho de acceder a un cargo público, sino el de hacerlo en condiciones generales de igualdad, lo cual, supone, entre otras cosas, que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho.[32]

46. En términos similares, este Tribunal Pleno ha sostenido en la **jurisprudencia P./J. 123/2005** antes citada, que la Constitución Política del País impone la obligación de no exigir requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública, de manera que violan este derecho aquellos requisitos que establezcan una diferencia discriminatoria entre las personas ciudadanas.

---

[30] Resuelta el veinte de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Zaldívar Lelo de Larrea.

[31] Este criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia **P./J. 123/2005,** con el rubro: "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, registro digital: 177102.

[32] Véase, entre otros, *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párrafo 236.

47. Por tanto, como lo sostuvo este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 263/2020,**[33] cuando el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas definen las calidades necesarias para que una persona acceda a un cargo público, **es necesario que los requisitos establecidos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para su desempeño.** Lo cual exige criterios objetivos y razonables que eviten discriminar a personas que potencialmente tengan las competencias necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente cargo.

48. En cambio, si los requisitos están formulados de manera arbitraria y genérica, sin correlacionarlos con el tipo de función a realizar, ello se traduce en una **sobreinclusión** que genera un trato diferenciado e injustificado en el acceso a determinados cargos públicos de personas que potencialmente tengan las competencias necesarias para desempeñarlos con eficiencia y eficacia, lo que constituye una **discriminación** contraria a la Constitución.

49. En consecuencia, **para analizar la razonabilidad de cualquier requisito de acceso a un cargo público es necesario conocer las funciones que desempeñará la persona que lo ocupe.** Pues sólo de esa manera es posible determinar si el requisito guarda una relación directa con el perfil idóneo para desempeñar esa función o si excluye a determinadas personas en forma irrazonable y discriminatoria de la posibilidad de acceder a él.

50. En relación con la **metodología** para analizar la razonabilidad de requisitos de acceso a un cargo público no electivo, este Tribunal Pleno, en diversos precedentes,[34] ha sostenido que, **en primer lugar,** se debe comprobar si el legis-

[33] Resuelta el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en relación con este tema, 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 Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

[34] Estos precedentes son las **acciones de inconstitucionalidad 83/2019,** resuelta el quince de octubre de dos mil veinte, en la cual se declaró la invalidez, por unanimidad de once votos, del requisito de no haber sido condenado por delito doloso para desempeñar la función de notario o notaria pública en Quintana Roo; **117/2020** (*supra*, nota 42), en la cual se declaró la invalidez, por unanimidad de diez votos, del requisito de no haber recibido condena por delitos dolosos para ejercer una profesión en las instituciones públicas y privadas que realizan estudios socioeconómicos,

lador estableció una **distinción.** Es decir, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.

51. Si se comprueba que el legislador, efectivamente, realizó una distinción, entonces es necesario, **en segundo lugar,** elegir el **nivel de escrutinio** que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario.

52. En tercer lugar, se debe **desarrollar cada una de las etapas del test** que se haya elegido, en el entendido de que, si la norma no supera alguna de dichas etapas, no será necesario desarrollar las siguientes, pues habrá quedado acreditada su inconstitucionalidad.

53. Conforme a las consideraciones relatadas, y como se establece al inicio de este apartado, para este Tribunal Pleno el concepto de invalidez es **fundado,**

---

psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción en Chihuahua; **184/2020,** resuelta el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, en la cual se declaró la invalidez, por mayoría de nueve votos, del requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso para ocupar el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Guanajuato (votaron a favor las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat y Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán); **118/2020,** resuelta el veinte de mayo de dos mil veintiuno, en la cual se declaró la invalidez, por mayoría de nueve votos, del requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año para ocupar la jefatura del Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas (votaron a favor las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra la señora y el señor Ministros Esquivel Mossa y Pérez Dayán); **182/2020,** resuelta el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, la cual fue desestimada al registrarse sólo siete votos a favor de la invalidez del requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar el cargo de comisionado o comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California (votaron a favor de declarar la invalidez la señora y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra de la invalidez las señoras y señores Ministros Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán); y, **50/2021,** resuelta el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, en la cual se declaró la invalidez, por mayoría de diez votos, del requisito de no haber sido sentenciado por delito intencional para ser elegible al cargo de comisario o comisaria municipal en Guerrero (votaron a favor las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea; votó en contra la señora Ministra Piña Hernández).

lo que se demuestra a la luz del juicio de razonabilidad que se desarrolla a continuación.

54. Se reitera que la disposición impugnada establece lo siguiente:

"**Artículo 17.** La persona que ocupe la Presidencia de la Comisión deberá reunir para su nombramiento, los siguientes requisitos: ...

"X. Poseer con antigüedad mínima de cinco años, **título profesional de licenciatura en Derecho,** legalmente expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello."

55. Para realizar el análisis de la porción referida es necesario determinar, en primer lugar, si existe una distinción, ya sea explícita o implícita, entre dos grupos similares en relación con algún beneficio.

56. Este Pleno considera que la disposición impugnada realiza en efecto una distinción entre determinados grupos de personas que se encuentran en una situación comparable. El requisito cuestionado implica una diferenciación entre quienes cuentan con un título profesional de licenciatura en derecho y aquellas que no lo tienen, que buscan acceder al cargo público de presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Colima. Consecuentemente, se trata de sujetos comparables que se les otorga un trato diferenciado atendiendo a la posesión de un título académico de la licenciatura mencionada.

57. Una vez determinado que los grupos de personas son comparables y se les otorga un trato diferenciado, procede determinar con qué tipo de escrutinio debe analizarse la constitucionalidad de la medida reclamada.

58. Este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 25/2017, al analizar el requisito de tener título profesional de ingeniería civil o arquitectura para ser perito valuador en el Estado de Querétaro, señaló que existen dos niveles de escrutinio para estudiar el carácter discriminatorio de una norma, o su rompimiento al principio de igualdad: escrutinio ordinario y escrutinio estricto. En el primer caso, basta con examinar si el establecimiento de la clasificación analizada persigue una finalidad constitucionalmente admisible y, en segundo lugar, si resulta racional para su consecución. Mientras que en el escrutinio

estricto resulta aplicable a lo que se ha denominado "categorías sospechosas", es decir, el listado de distinciones taxativamente enumeradas por el artículo 1o. constitucional a los casos en que la norma objeto de análisis tenga una proyección central sobre los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Política del País.[35]

59. Este Tribunal Pleno considera que el análisis de la norma combatida debe ser a la luz de un **escrutinio ordinario de razonabilidad,** ya que el requisito referido no constituye una categoría sospechosa, pues no se basa en alguno de los supuestos previstos en el artículo 1o., párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativos al origen étnico o nacional, raza, género, color, edad, situaciones de discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opiniones, orientación sexual, el estado civil, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

60. Una vez determinado que debe realizarse un test de razonabilidad, es necesario, en primer lugar, identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si resulta constitucionalmente legítima y, en segundo lugar, si resulta racional para su consecución. Por finalidad constitucionalmente legítima debe entenderse un objetivo que encuentre acogida amplia en la Constitución Política del País, lo que implica que no entre en conflicto con ningún artículo constitucional. Por su parte, la racionalidad para su consecución implica que basta que los medios que utiliza estén encaminados de algún modo a la consecución del fin, que constituyan un avance hacia él, aunque pueda pensarse en medios más efectivos y adecuados desde otros puntos de vista. Es decir, para que la norma supere el test de razonabilidad es suficiente con que sea instrumentalmente apta para impulsar las cosas en algún grado en dirección al objetivo perseguido.[36]

---

[35] Acción de inconstitucionalidad 25/2017. Resuelta el veintiocho de enero de dos mil veinte por mayoría de seis votos a favor de la validez de los artículos 3 y 9, fracción III, de la Ley de Valuación Inmobiliaria para el Estado de Querétaro, los cuales establecían el requisito de tener título profesional de ingeniero civil o arquitecto para ser valuador. Votaron a favor las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Pérez Dayán. La Ministra Ríos Farjat y los Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

[36] Ídem.

61. Finalidad constitucionalmente legítima: consistente en la profesionalización y especialización de los cargos públicos con el objeto de ofrecer un servicio público de calidad a la ciudadanía y con el de garantizar la supremacía constitucional a través del ejercicio adecuado de las atribuciones inherentes al cargo público en cuestión, que es de la mayor relevancia, pues se trata de la defensa de los derechos humanos, actividad que es fundamental para la consolidación de su reconocimiento.

62. La especialización y profesionalización en los cargos públicos a ejercer es un aspecto clave en la administración pública moderna, pues es necesario que quienes ejerzan cargos públicos cuenten con determinadas calidades que garanticen que ejercerán el cargo público de forma idónea.

63. Como se señaló en el párrafo 42 de la presente ejecutoria, del artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política del País se desprende que la ciudadanía tiene derecho a participar en cualquier empleo o comisión del servicio público teniendo las calidades que establezca la ley.[37] Derecho que se encuentra concatenado con los principios de mérito y de capacidad, derivados del mandato previsto en el diverso artículo 123, apartado B, fracción VII, constitucional, de que la designación de personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.[38]

64. Al respecto, este Alto Tribunal, en la acción de inconstitucionalidad 36/2021 resolvió que la noción de calidades se relaciona con el principio de eficiencia que los servidores públicos deben cumplir en sus funciones, reconocido actualmente en el artículo 109, fracción III, y anteriormente en el diverso 113, ambos de la propia Constitución.[39]

---

[37] "**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: ... **VI.** Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; ..."

[38] "Artículo 123. ...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: ...

"VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública; ..."

[39] Artículo 113 constitucional vigente hasta la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince:

65. Una forma de profesionalizar los cargos públicos es garantizar que quienes los ocupen cuenten con un perfil adecuado, en plena concordancia con las atribuciones establecidas en la ley para poder cumplir con las tareas encomendadas; y ello se logra con la regulación de diversas calidades que abonen a la idoneidad del perfil del cargo a desempeñar.

66. Las características y elementos que deben cumplir quienes busquen ocupar un cargo público deben fijarse atendiendo a las funciones específicas del mismo, de forma que se garantice la idoneidad de la persona, atendiendo a que sus conocimientos y formación se alineen con las atribuciones del cargo a desempeñar. Ello, para garantizar los principios de mérito, capacidad y eficiencia en el servicio público.

67. Incluso, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en su artículo 23.2 que los Estados Parte pueden reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades relacionadas con los derechos políticos [entre ellos, el derecho de acceder a un cargo público, referido en el artículo 23.1, inciso c), de la misma Convención], exclusivamente por las siguientes razones: por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por Juez competente en un proceso penal.[40]

"**Artículo 113.** Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. ..."

Artículo 109 constitucional vigente a la fecha:

"**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

"**III.** Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."

[40] "**Artículo 23.** Derechos Políticos

"**1.** Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: ...

"**c)** de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"**2.** La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."

68. En ese sentido, no sólo no está prohibido establecer un requisito de instrucción en la citada Convención, sino que es una de las causas expresas que establece como legítimas para regular el acceso de las personas a los cargos públicos de sus respectivos países.

69. El diseño de perfiles idóneos que garanticen el adecuado desempeño del servicio público se constituye como un propósito válido que las entidades federativas legítimamente pueden perseguir al realizar distinciones normativas en pleno uso de su libertad de configuración legislativa.

70. En el caso, con la porción normativa impugnada, el Congreso Local pretende asegurar que accedan al puesto sólo quienes cuenten con los conocimientos y formación necesaria para el ejercicio adecuado de las atribuciones de la citada presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima. Para ello, establece como requisito de instrucción que quienes aspiren a dicho cargo posean un título profesional de licenciatura en derecho.

71. Esto constituye una finalidad constitucional legítima, pues no entra en conflicto con ningún artículo constitucional. Por el contrario: **i)** el establecimiento de requisitos de instrucción (como lo es la exigencia de un título profesional de licenciatura en derecho) es válido constitucionalmente (artículo 35, fracción VI, de la Constitución) y convencionalmente (artículo 23.2 de la Convención Americana); **ii)** el acceso a cargos públicos exige mecanismos de selección que permitan asegurar conocimientos y formación en la materia particular del puesto a desempeñar, tanto para ofrecer un servicio público de calidad a la ciudadanía (garantizando los principios de mérito, capacidad y eficiencia en el servicio público) como para garantizar la supremacía constitucional a través del ejercicio adecuado de las atribuciones inherentes al cargo público en referencia; y, **iii)** el cargo público de la presidencia de la citada Comisión es de la mayor relevancia, atendiendo a la función de defensa de los derechos humanos que ejerce sobre la población colimense.

72. Una vez establecido que la norma impugnada persigue objetivos que no sólo no entran en conflicto directo con ningún artículo constitucional, sino que

se encuentran previstos en diversos preceptos constitucionales (como lo es el artículo 35, fracción IV, relativo a que la ciudadanía tiene derecho a participar en cualquier empleo o comisión del servicio público teniendo las calidades que establezca la ley), procede determinar si la norma es racional respecto a los objetivos que persigue.

73. Instrumentalidad de la medida: El requisito de contar con un título profesional de licenciatura en derecho para poder acceder a la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima no tiene una relación directa, clara e indefectible para el buen cumplimiento del fin constitucionalmente legítimo de la profesionalización de los cargos públicos.

74. La Constitución Política del País no establece lineamientos o requisitos que deban cumplir quienes encabecen los organismos de protección de los derechos humanos locales, ni prevé un parámetro en torno a la necesidad de que las personas que los presidirán deban ser licenciadas en derecho. En efecto, este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 73/2016, en la cual se impugnó el requisito de contar preferentemente con título en derecho para ocupar la presidencia de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro, determinó que el artículo 102, apartado B, constitucional únicamente señala la obligación del Congreso de la Unión y de las respectivas Legislaturas Estatales de crear los organismos de protección de los derechos humanos, y que tratándose de las características de esos órganos de defensa, éstos deben ser dotados de plena autonomía de gestión y presupuestaria, así como contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que debe replicarse por las Legislaturas Estatales en el ámbito de su esfera competencial.[41]

[41] Acción de inconstitucionalidad 73/2016, resuelta el seis de agosto de dos mil diecinueve. Se validó el artículo 19, fracción II, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, el cual establecía como requisito para ser presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de dicha entidad federativa, el "tener preferentemente título de Licenciatura en Derecho y contar con experiencia en materia de Derechos Humanos o actividades a fines reconocidas en leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales y tener cumplidos treinta y cinco años de edad el día de su elección".

75. En dicho precedente también se señaló que del artículo 102 constitucional no se desprende alguna disposición que establezca como requisito indispensable para las personas aspirantes a la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o los equivalentes de las entidades federativas, contar con título de licenciatura en derecho.

76. Lo anterior implica que cada entidad federativa puede diseñar perfiles especializados para enfrentar las problemáticas particulares que enfrentan estos organismos públicos, de conformidad con la soberanía de los Estados federados y su competencia residual prevista en los artículos 40 y 124 constitucionales que establecen que los Estados son libres y soberanos y que las facultades que no se encuentren expresamente concedidas en la Constitución a los funcionarios federales, se entiendan como reservadas.[42]

77. Sin perder de vista que este Alto Tribunal ya refirió (en la acción de inconstitucionalidad 36/2021), que la libertad configurativa no es absoluta, sino que está limitada por el mandato de que los requisitos que se establezcan **no vulneren, por sí mismos, algún derecho humano u otro principio constitucional.**[43] Es por ello que si bien los Congresos tienen libertad configurativa para la regulación del acceso a los cargos públicos, las exigencias que se impongan para su acceso deben de ser razonables y atender a criterios de profesionalis-

---

Aprobada por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

[42] "**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

"**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

[43] Acción de inconstitucionalidad 36/2021. Resuelta por el Tribunal Pleno, en sesión de veintidós de noviembre de dos mil veintiuno. Unanimidad de diez votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Yasmín Esquivel Mossa y Ana Margarita Ríos Farjat y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas con reserva de criterio, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

mo, capacidad, entendimiento y experiencia en la materia, en función de la naturaleza del cargo y no de la calidad de profesiones determinadas.

78. Ahora, el artículo 13, apartado A, de la Constitución Política de Colima establece que la Comisión de Derechos Humanos de dicho Estado es un organismo público dotado de plena autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter permanente, de servicio gratuito y de participación ciudadana, que estará a cargo de la protección y defensa en la entidad federativa, de los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano.[44]

79. De acuerdo con la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, dicho organismo tiene, entre otras atribuciones para: **i**) promover, proteger, prevenir, defender, garantizar, vigilar, respetar, estudiar, investigar, edu-

[44] "**Artículo 13**
"**A.** La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima será el organismo público dotado de plena autonomía, presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter permanente, de servicio gratuito y de participación ciudadana, que estará a cargo de la protección y defensa en la Entidad, de los derechos humanos que reconozca el orden jurídico mexicano. Conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público del Estado o los municipios, que violen estos derechos. Formulará recomendaciones públicas y no vinculatorias, así como denuncias y quejas antes las autoridades respectivas.
"La Comisión no será competente tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.
"Todo servidor público está obligado a responder a las recomendaciones que le presente este organismo. Cuando dichas recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos a los que se dirijan, éstos deberán fundar y motivar públicamente su negativa. El Congreso del Estado, a solicitud de la Comisión, podrá llamar a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante el pleno, a efecto de que expliquen su negativa. Su ley orgánica establecerá el procedimiento para el desahogo de esta comparecencia.
"La Comisión tendrá facultad para ejercitar acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra leyes expedidas por el Congreso del Estado que violen derechos humanos, en términos de la fracción II, inciso g) del artículo 105 de la Constitución Federal.
"La presidenta o presidente, las consejeras y los consejeros de la Comisión serán elegidos por el Congreso, a propuesta de las diputadas y los diputados, por mayoría calificada de sus integrantes y de conformidad con un procedimiento de consulta pública que deberá ser transparente, en los términos que establezca su ley orgánica.
"La presidenta o presidente durará en su encargo cuatro años, se podrá reelegir para un periodo igual y presentará anualmente al Congreso un informe de las actividades del organismo a su cargo. Comparecerá también ante el Congreso en los términos que disponga la ley."

car y difundir los derechos humanos; **ii**) conocer de los actos u omisiones presuntamente violatorios de los derechos humanos cometidos por cualquier autoridad de Colima; **iii**) formular, emitir y dar seguimiento a las recomendaciones públicas por violaciones a los derechos humanos en Colima y a los informes temáticos y propuestas generales en materia de derechos humanos; y, **iv**) proporcionar asistencia, acompañamiento y asesoría a las víctimas de violaciones a derechos humanos.[45]

80. De manera específica, la presidencia de la Comisión, en términos del artículo 18 de su ley orgánica, tiene las siguientes atribuciones:

"Artículo 18. La persona titular de la Presidencia de la Comisión tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima;

"II. Presidir el Consejo Consultivo de esta Comisión de Derechos Humanos;

"III. Elaborar y someter a consideración del Consejo, el Reglamento Interno de la Comisión y las reformas a éste que considere necesarias;

[45] "**Artículo 11.** La Comisión tendrá atribuciones para:
"I. Promover, proteger, defender, garantizar, vigilar, respetar, estudiar, investigar, educar y difundir los derechos humanos en el Estado de Colima;
"II. Conocer de los actos u omisiones presuntamente violatorios de los derechos humanos, cometidos por cualquier autoridad o persona servidora pública del Estado de Colima;
"III. Iniciar e investigar, de oficio o a petición de parte, cualquier acto u omisión conducente al esclarecimiento de presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por cualquier autoridad o persona servidora pública del Estado de Colima, de conformidad con la fracción anterior;
"IV. Formular, emitir y dar seguimiento a las recomendaciones públicas por violaciones a los derechos humanos cometidas por cualquier autoridad o persona servidora pública del Estado de Colima;
"V. Formular, emitir y dar seguimiento a informes temáticos y propuestas generales en materia de derechos humanos;
"VI. Proporcionar asistencia, acompañamiento y asesoría a las víctimas de violaciones de derechos humanos, de acuerdo a las circunstancias del caso concreto; ..."

"IV. Establecer las Políticas Generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos nacionales e internacionales;

"V. Fomentar y difundir una cultura proclive al significado de los derechos humanos y su respeto;

"VI. Llevar a cabo, según lo considere, reuniones con organizaciones de la sociedad civil enfocadas en la defensa y promoción de los derechos humanos, a fin de intercambiar puntos de vista sobre los objetivos de la Comisión;

"VII. Coordinar la elaboración y autorizar el proyecto del Presupuesto Anual de Egresos de esta Comisión de Derechos Humanos y el informe sobre su ejercicio, del cual dará cuenta al Consejo Consultivo;

"VIII. Enviar al Congreso el (sic) Estado, el proyecto del Presupuesto Anual de Egresos de esta Comisión de Derechos Humanos, para su aprobación;

"IX. Impulsar, pertenecer y participar activamente de acuerdo a las atribuciones y límites de Ley, en los comités, consejos, comisiones y demás órganos colegiados o multidisciplinarios en los que el organismo tenga responsabilidad/es en materia de derechos humanos;

"X. Establecer los lineamientos generales, planes y programas a los que se sujetarán las actividades administrativas de esta Comisión de Derechos Humanos, así como nombrar, dirigir y coordinar las funciones del personal bajo su dirección;

"XI. Autorizar las estructuras orgánicas de las áreas, órganos y unidades administrativas de la Comisión y su actualización;

"XII. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;

"XIII. Distribuir y delegar funciones al personal de la Comisión;

"XIV. Coordinar y supervisar la elaboración del Informe Anual de Actividades de esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima;

"XV. Presentar anualmente, en el mes de enero, un informe ante el Congreso del Estado en sesión solemne, respecto de las actividades desarrolladas durante ese ejercicio por la Comisión;

"XVI. Promover la difusión del Informe Anual de Actividades, para el conocimiento de la sociedad;

"XVII. Promover y fortalecer las relaciones de esta Comisión de Derechos Humanos, con organismos públicos, sociales y privados;

"XVIII. Promover y celebrar convenios de colaboración en materia de derechos humanos con autoridades, organismos gubernamentales y no gubernamentales, instituciones académicas y culturales;

"XIX. Aprobar y emitir, en su caso, las recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias, los documentos de no responsabilidad, así como los acuerdos y peticiones que se sometan a su consideración de conformidad con el Reglamento Interno;

"XX. Poner a consideración del Congreso del Estado de Colima, los expedientes en los que se haya emitido recomendación y ésta no fuera aceptada o fue parcialmente aceptada por la autoridad o persona servidora pública responsable, misma que deberá comparecer ante el mismo, fundando y motivando la causa de su negativa. La intervención del Congreso, buscará favorecer la efectividad y cumplimiento de la misma;

"XXI. Poner a consideración del Congreso del Estado de Colima, los expedientes en los que se haya emitido recomendación y ésta fue aceptada por la autoridad o persona servidora pública responsable, sin dar cumplimiento a la misma, por lo que deberá comparecer ante el Congreso, fundando y motivando la causa de su incumplimiento. La intervención del Congreso, buscará favorecer la efectividad y cumplimiento de la misma;

"XXII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el Estado;

"XXIII. Presentar Acciones de Inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de leyes expedidas por el Poder Legislativo del Estado, reglamentos expedidos por los ayuntamientos de la entidad y reglamentos o decretos expedidos por el Poder Ejecutivo, cuando a juicio de la Comisión, vulneren los derechos humanos;

"XXIV. Presentar a nombre de la Comisión, denuncias y quejas ante la autoridad respectiva, cuando tenga conocimiento de posibles actos ilícitos, que se hubieren cometido en perjuicio de esta Comisión, por personas servidoras públicas adscritas al mismo Órgano Protector o por particulares;

"XXV. Solicitar a cualquier autoridad de los tres niveles y órdenes de gobierno, organismos autónomos, descentralizados y desconcentrados que residan en la entidad, así como los entes públicos que realicen actos de autoridad, la información que requiera sobre probables violaciones a derechos humanos;

"XXVI. Requerir a personas físicas o morales que no tengan el carácter de autoridad o servidora pública, cualquier información, documento o medio de prueba relevante para la integración y resolución de un expediente de queja;

"XXVII. Establecer y mantener comunicación permanente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y con organismos estatales, nacionales e internacionales homólogos, a efecto de intercambiar información actualizada en materia de derechos humanos; y,

"XXVIII. Las demás que considere necesarias para el mejor proveer y desarrollo de la Comisión, que sean señaladas por la presente Ley, el Reglamento Interior y los acuerdos del Consejo."

81. Del artículo transcrito se desprende que la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima realiza funciones vinculadas con la difusión, promoción, investigación, vigilancia, protección, prevención, educación y defensa

de los derechos humanos, tales como fomentar y difundir una cultura proclive al significado de los derechos humanos y su respeto (fracción V); llevar a cabo reuniones con organizaciones de la sociedad civil enfocadas en la defensa y promoción de los derechos humanos (fracción VI); impulsar y participar en los comités, consejos y demás órganos colegiados o multidisciplinarios en los que la Comisión tenga responsabilidades en materia de derechos humanos (fracción IX); aprobar y emitir recomendaciones públicas (fracción XIX); promover y celebrar convenios de colaboración en materia de derechos humanos con autoridades, organismos gubernamentales y no gubernamentales, instituciones académicas y culturales (fracción XVIII); y, formular propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el Estado (fracción XXII).

82. De igual forma, la presidencia realiza labores destinadas al correcto funcionamiento y administración interna del órgano público, como lo son el elaborar el reglamento interno y los lineamientos generales de la Comisión (fracciones III y X); establecer las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos nacionales e internacionales (fracción IV); coordinar la elaboración y autorizar el proyecto del Presupuesto Anual de Egresos de la Comisión (fracción VII); y autorizar las estructuras orgánicas de las áreas, órganos y unidades administrativas de la Comisión (fracción XI).

83. Este Tribunal Pleno advierte que el desempeño de dichas facultades no se traduce en una necesidad de contar con una formación en leyes, porque la labor de la presidencia implica una transversalidad de conocimientos en materia de derechos humanos, tales como su estudio, protección, vigilancia y defensa, por señalar algunos. Cada uno de estos ámbitos se enriquece mediante diferentes formaciones y experiencias, y si bien el derecho es una rama de estudio que abona al conocimiento pluridisciplinario de los derechos humanos, ésta no es la única que contribuye al entendimiento de los mismos.

84. La materia de derechos humanos requiere de una perspectiva interdisciplinaria y transversal que auxilie en la solución de conflictos en contextos precisos y que incida en las dinámicas sociales a fin de lograr progresivamente su

plena efectividad, lo cual implica el estudio de factores sociales, culturales, políticos, económicos, entre otros.

85. Particularmente, en un Estado constitucional y democrático de derecho, la difusión, promoción, investigación, vigilancia, prevención, educación y defensa de los derechos humanos es esencial para la consolidación de un reconocimiento pleno de los mismos, lo cual se logra a través de diferentes disciplinas y trayectorias, y no únicamente mediante una carrera profesional en ciencias jurídicas. Por ello, no puede concluirse que el extenso y variado campo que abarcan los derechos humanos y sus múltiples factores de estudio, se circunscriban exclusivamente al derecho, pues se trata de los pisos mínimos y sus garantías con los que cuenta cada persona.

86. Existen diversas formaciones que llevan al dominio, formación y experiencia de los derechos fundamentales desde sus diferentes perspectivas (educación, defensa, difusión, vigilancia, entre otras), de tal modo que el conocimiento que se tenga de éstos se encuentra abierto a diferentes ramas del conocimiento y experiencias. Siguiendo esa línea, el correcto funcionamiento de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima no se garantiza a partir de un título profesional en derecho, sino mediante **perfiles basados en experiencia y en conocimientos solventes y comprobables en la materia.**

87. Establecer la exigencia de contar con un título profesional en derecho como la **única** profesión y formación válida para aspirar a la titularidad de un organismo de protección, difusión, vigilancia, educación y promoción de derechos humanos, es una medida restrictiva que vulnera el derecho de acceder a cargos públicos en igualdad de condiciones, pues restringe por completo a las personas que no cuenten con una profesión en leyes para desempeñar el cargo, no obstante que cuenten con experiencia y conocimiento en las funciones a desempeñar.

88. El artículo 22 de la Constitución Política de Colima prevé que las personas titulares de los órganos autónomos de dicha entidad federativa, incluyendo a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, deberán haberse distinguido por su competencia y antecedentes profesionales en la materia de la función que se

pretenda ocupar.[46] Asimismo, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima[47] establece que la persona que ocupe la presidencia deberá reunir, entre otros requisitos, el poseer con conocimientos generales en materia de derechos humanos y del marco normativo vigente para Colima en esta materia, además de contar con experiencia comprobable de cinco años en la defensa, promoción, formación o protección de los derechos humanos.

89. Estos requisitos de al menos cinco años de conocimiento y experiencia en materia de derechos humanos y el mandato de la Constitución de Colima relativo a que el nombramiento del titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos deberá recaer en aquella persona que se haya distinguido por su competencia y antecedentes profesionales en la materia, reflejan que la titularidad del organismo de protección de derechos humanos colimense deberá ejer-

[46] "**Artículo 22.** En el régimen interior del Estado, los órganos autónomos son instituciones que expresamente se definen como tales por esta Constitución y que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio; gozan de independencia en sus decisiones, funcionamiento y administración; están dotados de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y ejercen funciones primarias u originarias del Estado que requieren especialización para ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad."

[47] "**Artículo 17.** La persona que ocupe la Presidencia de la Comisión deberá reunir para su nombramiento, los siguientes requisitos:
"I. Tener la ciudadanía mexicana y estar en pleno goce de sus derechos políticos;
"**II. Poseer conocimientos generales en materia de derechos humanos y del marco normativo vigente para el Estado de Colima en esta materia;**
"**III. Contar con experiencia comprobable de al menos cinco años en la defensa, promoción, formación o protección de los derechos humanos;**
"IV. Gozar de buena reputación, probidad, capacidad y reconocido prestigio público;
"V. No haber desempeñado empleo, cargo, función, mandato o comisión de primer nivel o sus equivalentes, en los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y los ayuntamientos, todos federales y locales, a menos que se separe de ellos con seis meses de anticipación al día de su postulación. La misma regla aplicará para las personas consejeras de la Comisión que aspiren a la Presidencia de ésta, quienes deberán separarse de su cargo con seis meses de anticipación al día de su postulación;
"VI. No desempeñar ni haber desempeñado como persona ministra de culto en los tres años anteriores a su designación;
"VII. No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o local en partido político alguno en los tres años anteriores a su designación;
"VIII. No haber sido persona precandidata o candidata a cargo alguno de elección popular federal o local en los tres años anteriores a su designación;
"IX. No haber sido objeto de inhabilitación o destitución administrativas para el desempeño de empleo, cargo o comisión en el servicio público, mediante resolución que haya causado estado; y, ..."

cerla alguien que cuente con una trayectoria en la materia, la cual no se consolida necesaria ni exclusivamente con un perfil cerrado, como lo es contar con un título en derecho. De ahí que la persona que presida la señalada Comisión debe demostrar en todo momento contar con experiencia en temas relacionados con los derechos humanos.

90. Existen diversas formaciones que en igual medida pueden garantizar un dominio avanzado en el conocimiento multidisciplinario de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico nacional y en los instrumentos internacionales de la materia. El perfil cerrado que determinó el Congreso colimense para ejercer la titularidad de la Comisión de Derechos Humanos Local genera una distinción de trato inconstitucional entre personas con formaciones diversas que pudieran tener experiencia y conocimiento en la promoción, respeto, protección, defensa, vigilancia, difusión, investigación y educación de los derechos humanos en la entidad federativa. En consecuencia, no se advierte que el requisito sea necesario como condición al ejercicio del cargo público en comento.

91. Al contrario, el conocimiento especializado y pluridisciplinario en derechos humanos puede adquirirse mediante múltiples trayectorias en la materia. Si bien es válido que los Congresos Locales busquen focalizar los conocimientos necesarios y útiles en el desempeño de un cargo público, no pueden limitar su acceso a la condición de un título profesional específico como requisito indispensable, excluyendo a otras profesiones o formaciones sin causa justificada, cuando de las facultades del puesto se advierta que los conocimientos para ejecutarlas se puedan adquirir mediante diversas experiencias en la materia.

92. Cerrar el perfil a ciertas formaciones, cuando las facultades del puesto a desempeñar demuestran que no es indispensable contar con un título profesional en derecho, genera un trato desigual entre las personas que aspiren a la titularidad de la Comisión de Derechos Humanos de Colima porque el conocimiento y formación de la materia en cuestión se encuentra relacionada con una variedad de disciplinas, por sus múltiples factores de estudio. Por ello, no es posible concluir que una única carrera profesional asegurará el adecuado desempeño del órgano público.

93. En esos términos y teniendo en consideración que hay otras formaciones diferentes a la ciencia jurídica que cuentan con conocimientos suficientes y experiencias para desempeñar labores relacionadas con los derechos humanos, es posible determinar una **flexibilidad** en torno a los perfiles base que se pueden exigir a las personas que aspiran ocupar la titularidad de un organismo autónomo encargado de defender estos derechos. Por ese motivo, el requisito de contar exclusivamente con un título profesional en derecho, no puede representar un obstáculo para quienes buscan acceder a tal cargo, máxime cuando el propio artículo 17 cuestionado prevé como otros requisitos el poseer conocimientos generales en materia de derechos humanos y contar con experiencia comprobable de al menos cinco años en la defensa, promoción, formación o protección de éstos.

94. Adicional a lo anterior, la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima prevé que dicho organismo contará con Visitadurías Generales y/o Especializadas,[48] las cuales tienen las facultades y obligaciones de investigar de los hechos sobre actos u omisiones presuntamente violatorios de derechos humanos; emitir medidas cautelares, de prevención, conservación o de restitución de derechos humanos; solicitar a cualquier autoridad la información requerida sobre probables violaciones a derechos humanos; formular los

[48] "**Artículo 46.** La Comisión contará con Visitadurías generales y/o especializadas en el número y materia que se determine en el Reglamento Interno.
"Las Visitadurías Generales contarán con una persona titular, y demás personal que se requiera para el desarrollo de sus funciones. Cada Visitaduría General será identificada con un número consecutivo y el o los rubros temáticos bajo su responsabilidad, si así se requiere. Las personas titulares de las Visitadurías generales y especializadas serán designadas y removidas libremente por la persona titular de la Presidencia de la Comisión.
"Las Visitadurías Generales podrán realizar actividades atribuibles a una especialización temática cuando así se requiera por las condiciones del organismo y a potestad de la Presidencia, en casos o momentos específicos.
"Las Visitadurías Especializadas deberán conocer sobre quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, principalmente de personas y/o grupos vulnerables, como son mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, pueblos originarios y personas adultas mayores, así como la atención a las víctimas de los delitos y personas presuntas desaparecidas, a fin de proporcionar la atención necesaria para garantizar la protección y el respeto a los derechos humanos."

proyectos de recomendación que se someten a consideración de la presidencia de la Comisión, entre otras.[49]

95. Del artículo 47 de la señalada ley se desprende que los titulares de las Visitadurías Generales y/o Especializadas deberán reunir ciertos requisitos, entre los que se encuentra el contar con título de licenciatura en derecho expedido

[49] "**Artículo 48.** Las personas titulares de las Visitadurías generales y/o especializadas tendrán las facultades y obligaciones siguientes:
"I. Recibir, admitir o rechazar de manera fundada y motivada las solicitudes de intervención o quejas presentadas ante la Comisión;
"II. Iniciar a petición de parte, la investigación de los hechos sobre actos u omisiones presuntamente violatorios de derechos humanos que les sean presentados;
"III. Investigar de oficio posibles actos u omisiones violatorios de derechos humanos;
"IV. Procurar, por todos los medios posibles, la solución inmediata de las violaciones a los derechos humanos;
"V. Investigar e integrar los expedientes de queja con la debida diligencia y en un plazo razonable, manteniendo actualizados los expedientes y localizables a las personas víctimas directas e indirectas;
"VI. Realizar con diligencia y profesionalismo las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación que se someterán, para su consideración y en su caso aprobación, a la persona titular de la Presidencia de la Comisión;
"VII. Solicitar a cualquier autoridad de los tres niveles y órdenes de gobierno, organismos autónomos, descentralizados y desconcentrados que residan en la entidad, así como los entes públicos que realicen actos de autoridad, la información que requiera sobre probables violaciones a derechos humanos;
"VIII. Requerir a personas físicas o morales que no tengan el carácter de autoridad o servidora pública, cualquier información, documento o medio de prueba relevante para la integración y resolución de un expediente de queja;
"IX. Emitir medidas cautelares, de prevención, conservación o bien de restitución de derechos humanos, dirigidas a las autoridades y personas servidoras públicas del Estado de Colima, en cualquier etapa del procedimiento de queja;
"X. Procurar la conciliación entre las personas quejosas y las autoridades señaladas como responsables y la inmediata solución del conflicto planteado, en cualquier etapa procesal en la que se encuentre la investigación, siempre y cuando la naturaleza del caso lo permita;
"XI. Informar a las partes debidamente acreditadas en el expediente, sobre los avances y resultados de las investigaciones;
"XII. Realizar todas las investigaciones con la discreción y confidencialidad que el caso lo amerite, en apego al principio de legalidad y pleno respeto a los derechos humanos, de manera particular al derecho de audiencia;
"XIII. Participar en la elaboración de informes, metas e indicadores;
"XIV. Decidir sobre información reservada en las actuaciones que obren dentro de los expedientes, de conformidad con las leyes aplicables;
"XV. Coordinar y supervisar a las personas servidoras públicas a su cargo; y,
"XVI. Las demás que le sean conferidas en este y otros ordenamientos legales, así como las señaladas por la persona titular de la Presidencia."

con al menos tres años de antigüedad.[50] Lo anterior implica que la Comisión de Derechos Humanos de Colima cuenta con áreas especializadas cuya titularidad recae en quienes tengan una formación profesional en leyes para acordar lo procedente conforme a sus facultades.

96. De esta forma, las Visitadurías Generales y/o especializadas se constituyen como la estructura jurídica del órgano de derechos humanos colimense, de la cual se apoya la residencia para desempeñar sus labores encomendadas. Por ello, no es indispensable que quien ejerza la titularidad de la Comisión de Derechos Humanos de Colima cuente con un título profesional en derecho, pues de la estructura orgánica del señalado órgano público se advierte que existen otras áreas diversas a la presidencia que cuentan con una preparación jurídica para auxiliar y orientar a la presidencia en relación con cuestiones propiamente legales.

97. En atención a que el requisito cuestionado excluye a personas con formaciones valiosas en materia de derechos humanos distintas a las de derecho, se **declara la invalidez** de la fracción X del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima.

VI.2. La designación de la persona titular del órgano de control interno por parte de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima

98. La parte accionante aduce que el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima vulnera el derecho humano a la legalidad. A su parecer, teniendo en cuenta la importancia jurídica, política y democrática de un órgano interno de control, la designación de su titular no puede depender de su superior jerárquico.

99. La minoría parlamentaria alega que los órganos internos de control están encargados de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas co-

[50] "**Artículo 47.** Las personas titulares de las Visitadurías generales y/o especializadas deberán reunir los siguientes requisitos: ...
"IV. Contar con título de licenciatura en derecho expedido con al menos tres años de antigüedad;
"..."

rruptas, de controlar que los procesos que realizan los servidores públicos estén apegados a la legalidad, y poseen la facultad de tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía contra presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos. Por tanto, si uno de sus titulares es designado por su superior jerárquico, carecerá de autonomía y no tendrá una gestión transparente para la rendición de cuentas y resolución de los asuntos de su competencia.

100. Este Alto Tribunal considera que es **fundado** el concepto de invalidez. Para dar respuesta al planteamiento de la minoría parlamentaria accionante, en primer lugar, este Pleno hace referencia al parámetro de control constitucional respecto a la designación de las personas titulares de los órganos internos de control y, en segundo lugar, realiza el análisis del caso concreto.

101. Designación de titulares de los órganos internos de control de los organismos de protección de derechos humanos. Es importante tener en cuenta que en el presente caso el órgano a ser fiscalizado es la Comisión de Derechos Humanos de Colima, por lo que resulta pertinente hacer mención a la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. En ese sentido, el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política del País prevé que las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.[51]

102. El artículo 13 de la Constitución Política de Colima establece que la Comisión de Derechos Humanos de ese Estado es el organismo público dotado de plena autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, encargado de la protección y defensa en esa entidad federativa de los derechos humanos que reconoce el orden jurídico mexicano. Por su parte,

[51] "**Artículo 102.** ...
"B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que amparа el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. ...
"Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos."

el artículo 22 de la misma Constitución Local prevé que los órganos autónomos, incluyendo la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficiencia, objetividad, profesionalismo, transparencia, máxima publicidad y respeto de los derechos humanos.[52]

103. De los artículos señalados en el párrafo anterior se desprende que la Comisión de Derechos Humanos de Colima es un órgano constitucional autónomo que se rige por los principios de autonomía e imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones y sus decisiones. Estos principios adquieren una especial relevancia teniendo en cuenta que este órgano autónomo realiza funciones primarias del Estado relativas a la protección de los derechos humanos, por lo que la importancia social de sus tareas exige que cuente con garantías institucionales que le permitan cumplir los fines para los cuales fue creado.

104. Por otro lado, el veintisiete de mayo de dos mil quince se modificaron diversos preceptos de la Constitución Política del País en materia de combate a

[52] "**Artículo 22.** En el régimen interior del Estado, los órganos autónomos son instituciones que expresamente se definen como tales por esta Constitución y que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio; gozan de independencia en sus decisiones, funcionamiento y administración; están dotados de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y ejercen funciones primarias u originarias del Estado que requieren especialización para ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.
"Esta Constitución y las leyes de la materia establecerán las bases de la integración, coordinación, organización, funcionamiento, modalidades, límites y formas de control y de rendición de cuentas de los órganos autónomos del Estado. Dichos órganos se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficiencia, objetividad, profesionalismo, transparencia, máxima publicidad y respeto a los derechos humanos.
"El nombramiento de sus titulares deberá recaer en aquellas personas que se hayan distinguido por su honorabilidad, imparcialidad, competencia y antecedentes profesionales en la materia de la función que se pretenda ocupar, atendiendo el principio de paridad de género.
"Los titulares de los órganos internos de control serán nombrados en los términos de las leyes respectivas.
"Los representantes de los órganos autónomos comparecerán ante el Congreso del Estado en los términos que disponga la ley.
"En el Estado de Colima se reconoce como órganos autónomos a los siguientes:
"I. Comisión de Derechos Humanos; ..."

la corrupción con el objetivo de establecer medidas institucionales tendientes a prevenir, detectar y sancionar las conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos de gobierno.

105. Entre las disposiciones que fueron modificadas se encuentra el artículo 109 constitucional,[53] el cual establece que:

a. A los servidores públicos que con sus actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en sus cargos, se les aplicarán sanciones administrativas, cuyos procedimientos serán establecidos por la ley;

[53] "**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ...
"**III.** Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.
"Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.
"Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.
"La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.
"Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.
"Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior; y, ..."

b. Aquellas faltas administrativas que sean graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o bien, por sus homólogos en los Estados, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente;

c. Las faltas que no sean graves serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control;

d. Los entes públicos estatales deben contar con órganos internos de control que tendrán, en su ámbito de competencia, las atribuciones para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; sancionar aquellas que no son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos y participaciones federales, y denunciar hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

106. Después de la mencionada reforma constitucional (el dieciocho de julio de dos mil dieciséis), el Congreso de la Unión, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-V, constitucional y segundo transitorio de la citada reforma,[54] expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual desarrolla los lineamientos constitucionales del artículo 109 citado en el párrafo anterior.

[54] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...
"XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación."
"**Segundo.** El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo."

107. El artículo 20 de la ley general establece que la selección de los integrantes de los órganos internos de control deberá realizarse a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos, y que los titulares de las contralorías de los órganos constitucionales autónomos serán nombrados en términos de sus respectivas leyes.[55]

108. Por otra parte, al delimitar las faltas administrativas de los servidores públicos, la ley clasifica estas conductas como no graves o graves[56] y precisa que las primeras, serán sancionadas por la Secretaría de la Función Pública del Poder Ejecutivo Federal o sus homólogos en las entidades federativas;[57] mientras

[55] "**Artículo 20.** Para la selección de los integrantes de los Órganos internos de control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Los titulares de los Órganos internos de control de los Órganos constitucionales autónomos, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de sus respectivas leyes."

[56] "**Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por: ...
"**XV.** Falta administrativa no grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control;
"**XVI.** Falta administrativa grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas; ...
"**XXIV.** Secretarías: La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas; ..."

[57] "**Artículo 10.** Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.
"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley.
"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de Faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la Autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta Ley.
"Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los Órganos internos de control serán competentes para:
"I. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción;

que la sanción de las faltas graves corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa o sus homólogos en las entidades federativas.[58]

109. De lo expuesto se desprende que la Constitución Política del País señala que los órganos internos de control de los entes públicos estatales tendrán, entre otras, funciones relacionadas con la investigación de conductas que puedan implicar responsabilidad administrativa, con la sanción de aquellas que no sean graves y la fiscalización de todos los ingresos y egresos de la institución en la que se encuentren insertos.

110. Sin embargo, del Texto Constitucional no se desprenden lineamientos que indiquen cómo debe realizarse la designación del titular de los órganos internos de control. Por tanto, los Estados conservan un amplio margen de configuración legislativa para regular la conformación de dichos órganos, siempre que acaten las pautas mencionadas en los párrafos 124, 125 y 126 de la presente ejecutoria y que no afecten la autonomía e independencia de los órganos regulados.

111. Consideraciones que fueron establecidas por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018,[59] en la cual se declaró válida, a la luz del artículo 109 constitucional, la facultad del Congreso de Michoacán para nombrar a los titulares de los órganos internos de

"II. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y

"III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local."

[58] "**Artículo 12.** Los Tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta Ley."

[59] Acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018. Fallada en sesión de treinta de julio de dos mil veinte. Mayoría de diez votos de las Ministras Yasmín Esquivel Mossa, Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. En contra el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Véanse páginas 67 a 73 del engrose.

control del Instituto Electoral, Tribunal Electoral, Comisión Estatal de Derechos Humanos y del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como para ratificar al titular de la contraloría interna del Poder Judicial de ese Estado.

112. En dicho precedente se determinó que el proceso de designación impugnado reconocía la participación de los órganos regulados para llevar a cabo la designación del titular de los órganos internos de control, lo que no implicaba un control irrestricto por parte del Congreso Local para el nombramiento de estos funcionarios, sino un sistema de coordinación.[60] De igual forma, este Pleno señaló que la evaluación del sistema de designación para los titulares de los órganos internos de control debía realizarse a partir del artículo 18 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de Michoacán (que replicaba el diverso 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas).

113. Es importante tomar en cuenta que atendiendo a su naturaleza y finalidad, los órganos internos de control de los entes públicos son el primer filtro o primer contacto como autoridad administrativa en el diseño del derecho disciplinario mexicano, que se encarga de la investigación, sustanciación y, en su caso, sanción de posibles responsabilidades administrativas. De acuerdo con el sistema de responsabilidades vigente, los órganos internos de control investigan posibles actos de corrupción, sustancian los procesos, emiten sanciones y vigilan que las personas servidoras púbicas actúen conforme a los principios en materia de responsabilidades administrativas que prevé el título cuarto de la Constitución Política del País,[61] entre ellos, los de legalidad, imparcialidad y eficiencia.

---

[60] Las normas impugnadas en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 66/2018, salvo para el Poder Judicial Local, señalaban que el Consejo General del Instituto Electoral, el Pleno del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Consejo de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, **realizarían evaluaciones de los aspirantes y enviarían al Congreso una lista de cada aspirante evaluado.**

[61] **Título cuarto**
De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado
"Artículos 108 a 114. ..."

114. Concretamente, el artículo 109, primer párrafo, fracción III, primer y segundo párrafos, de la Constitución estipula lo siguiente:

"**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

"**III.** Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

"Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control."

115. Este Alto Tribunal considera que, en consideración de lo anterior, si bien las Legislaturas Locales tienen libertad de configuración para establecer el proceso de designación de los titulares de los órganos internos de control de los organismos de protección de derechos humanos, ésta no es absoluta.

116. Un **primer límite** es que con la designación de la persona titular del órgano interno de control no se comprometa **la imparcialidad** con la que se va a ejercer dicho cargo, pues ello impactaría de manera negativa en la autonomía y objetividad del organismo de protección de derechos humanos y, en consecuencia, se vulneraría el artículo 102, apartado B, párrafo quinto, de la Constitución Política del País.

117. Un **segundo límite** es que el proceso de designación de los titulares de los órganos internos de control sea transparente, objetivo y equitativo, tal y como lo fija el artículo 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas,[62] la cual, como se señaló en párrafos anteriores, desarrolla los lineamientos previstos en el artículo 109 constitucional.

118. En lo relativo a la objetividad, es importante precisar que más allá de que el designado no sea objetivo por haber sido designado por el sujeto a quien va a investigar (titular del ente público), también existe un incentivo para el titular del ente público de designar a alguien que no sea necesariamente capaz o que en su defecto vaya anteponer la lealtad por sobre el deber en el ejercicio de sus funciones. Lo cual vulneraría la objetividad en el método de designación, también la autonomía técnica y de gestión del órgano interno de control, pues no existiría certeza de que el contralor llevará a cabo la fiscalización adecuada de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Esta falta de certeza a su vez vulneraría la autonomía y transparencia del organismo de protección de derechos humanos local, pues sin la fiscalización adecuada del órgano no es posible asegurar su correcto desempeño.

119. Aunado a lo anterior, un método de designación consistente en un nombramiento unilateral, que no cuenta con diversas etapas o balances que garanticen criterios objetivos de idoneidad e imparcialidad en la selección de las candidaturas y posteriormente de la selección del titular del órgano interno.

120. En lo relativo a la transparencia, como se precisa en los párrafos 116 y 117, en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018 se

[62] "**Artículo 20.** Para la selección de los integrantes de los Órganos internos de control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Los titulares de los Órganos internos de control de los Órganos constitucionales autónomos, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de sus respectivas leyes."

declaró válido que el Congreso de Michoacán nombrara a los titulares de los órganos internos de control de diversos organismos públicos.[63]

121. En ese asunto se determinó que para evaluar si la conformación del sistema de designación de los titulares de los órganos internos de control es adecuado, debe atenderse a los mencionados elementos de objetividad, equidad y transparencia; lo cual se corroboró en ese caso, en vista de que la designación del titular del órgano interno de control se realiza por el Congreso Local, pero atendiendo a la propuesta que realizan los organismos que van a ser fiscalizados, después de un proceso de selección con diversas etapas que asegura criterios objetivos de idoneidad e imparcialidad en la selección de los candidatos.

122. También se consideró que, como parte del sistema democrático, la existencia del órgano interno de control contribuye a garantizar independencia y autonomía, pues la fiscalización adecuada es a su vez condición que asegura el recto desempeño de los órganos públicos, lo que también justifica que la designación de su titular corresponda al Congreso del Estado.

123. De dicho precedente se desprende que no es inconstitucional que la persona titular del órgano a ser fiscalizado participe en el proceso de designación a través de propuestas iniciales, siempre y cuando dicho proceso conste de diversas etapas y cuente con criterios objetivos de idoneidad e imparcialidad para la selección de la persona titular del órgano interno de control, lo cual a su vez garantiza la imparcialidad y autonomía del órgano protector de los derechos humanos. Es decir, siempre y cuando exista un contrapeso objetivo y transparente que garantice la imparcialidad de la persona designada, no es inadecuado en sí mismo que participe el titular del ente a ser fiscalizado.

[63] Acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018. Fallada en sesión de treinta de julio de dos mil veinte. Mayoría de diez votos de las Ministras Yasmín Esquivel Mossa, Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas (ponente), Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. En contra el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

124. Análisis del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima. El texto de la norma que se combate es el siguiente:

"**Artículo 26. La persona titular de la Presidencia de la Comisión, designará a la persona titular del Órgano de Control Interno,** quien deberá cumplir con los siguientes requisitos al día de su designación: ..."

125. El precepto impugnado establece que la persona titular del órgano de control interno de la Comisión de Derechos Humanos de Colima será designada por quien ocupe la presidencia del referido ente público. La parte accionante aduce que dicha situación vulnera el derecho de legalidad porque implica una falta de autonomía del órgano interno de control.

126. El planteamiento es **fundado** porque si bien las Legislaturas de las entidades federativas tienen libertad de configuración para regular el nombramiento de los titulares de los órganos internos de control, lo cierto es que este procedimiento debe realizarse a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos que garanticen su imparcialidad, elementos que este Tribunal Pleno considera que no se cumplen con el sistema de designación diseñado por el Congreso Local.

127. El artículo 22 de la Constitución Política de Colima establece que los órganos autónomos, incluyendo la Comisión Estatal de Derechos Humanos, deberán contar con un órgano interno de control, y que su titular será nombrado en los términos de las leyes respectivas.[64] Por su parte, el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima señala que su órgano

[64] "**Artículo 22.** En el régimen interior del Estado, los órganos autónomos son instituciones que expresamente se definen como tales por esta Constitución y que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio; gozan de independencia en sus decisiones, funcionamiento y administración; están dotados de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y ejercen funciones primarias u originarias del Estado que requieren especialización para ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.
"Esta Constitución y las leyes de la materia establecerán las bases de la integración, coordinación, organización, funcionamiento, modalidades, límites y formas de control y de rendición de cuentas de los órganos autónomos del Estado. Dichos órganos se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficiencia, objetividad, profesionalismo, transparencia, máxima publicidad y respeto a los derechos humanos.

de control interno tendrá a cargo el control, la vigilancia, fiscalización y evaluación de las unidades administrativas de esa Comisión de Derechos Humanos para cumplir con las actividades sustantivas y de apoyo, así como el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles, y determinar las responsabilidades administrativas y, en su caso, las sanciones disciplinarias que procedan.[65]

128. Atendiendo a la importancia constitucional de dichas funciones derivadas del artículo 109 de la Constitución Política del País y a la autonomía de los organismos de protección de derechos humanos prevista en el artículo 102 constitucional, es que este Tribunal Pleno considera que el mecanismo de designación del titular del órgano interno de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, no puede recaer en la decisión unilateral de la persona que ejerza la presidencia del órgano a ser fiscalizado, pues ello no se traduce en un procedimiento objetivo que permita contar con un órgano interno de control imparcial, encargado de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del ente público.

129. Al contrario, este Alto Tribunal considera que el método de designación previsto en la norma impugnada podría impedir u obstaculizar una rendición de

"El nombramiento de sus titulares deberá recaer en aquellas personas que se hayan distinguido por su honorabilidad, imparcialidad, competencia y antecedentes profesionales en la materia de la función que se pretenda ocupar, atendiendo el principio de paridad de género.
"Los titulares de los órganos internos de control serán nombrados en los términos de las leyes respectivas.
"Los representantes de los órganos autónomos comparecerán ante el Congreso del Estado en los términos que disponga la ley.
"En el Estado de Colima se reconoce como órganos autónomos a los siguientes:
"I. Comisión de Derechos Humanos; ..."

[65] "**Artículo 24.** La Comisión contará con un Órgano Interno de Control con autonomía técnica y de gestión, armonizado con el Sistema Estatal Anticorrupción, las leyes correspondientes a las materias que derivan de sus atribuciones Constitucionales, recibiendo la denominación de Órgano Interno de Control.
"El Órgano Interno de Control de la Comisión es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.
"Tendrá a su cargo el control, la vigilancia, fiscalización y evaluación de las unidades administrativas de esta Comisión de Derechos Humanos para cumplir con las actividades sustantivas y de apoyo, así como el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles, de conformidad con lo establecido en la legislación y disposiciones administrativas vigentes; asimismo, determinar las responsabilidades administrativas y en su caso, las sanciones disciplinarias que procedan en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de las y los Servidores Públicos."

cuentas efectiva por parte de la Comisión, generando un impacto adverso en la democracia y en la calidad de la gobernanza mexicana. Ello, al no existir un régimen de colaboración que funcione como contrapeso en la decisión de la designación de la persona titular de la controlaría del órgano autónomo de derechos humanos de Colima. Lo anterior vulnera no sólo la obligación de contar con un procedimiento transparente, objetivo y equitativo, contemplada en el artículo 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sino también la autonomía de la Comisión Estatal de Derechos Humanos prevista en los artículos 102 constitucional y 22 de la Constitución Política de Colima.

130. Esta situación se agrava si se toma en cuenta que la imparcialidad del contralor designado en este caso no sólo pudiera resultar en un beneficio indebido para el titular de la Comisión en caso de que éste sea denunciado por alguna falta, sino que también pudiera resultar en un prejuicio indebido en contra de otros servidores públicos de la Comisión, en el supuesto de que el contralor siga instrucciones del titular de la Comisión que lo designó, lo que afecta la imparcialidad en la investigación y resolución de procedimientos que en su caso lleve en contra de otros servidores públicos de la propia Comisión.

131. Esta situación tampoco se traduce en un procedimiento transparente, pues la discrecionalidad evita un escrutinio público sobre la idoneidad de la persona aspirante al cargo a desempeñar, cosa que no sucede por ejemplo cuando la designación se lleva a cabo por el Congreso, o bien, cuando en el proceso de designación participan diversos Poderes u organismos.

132. En ese sentido, debido a que los órganos internos de control son fundamentales en el derecho disciplinario, a efecto de garantizar la independencia y autonomía de los órganos públicos estatales (dado que la fiscalización adecuada es a su vez condición que asegura el recto desempeño de estos órganos),[66] este Alto Tribunal considera que los métodos de designación con criterios

[66] Acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017. Fallada en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete. Mayoría de seis votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek y presidente Luis María Aguilar Morales. En contra los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Eduardo Medina Mora y Alberto Pérez Dayán. Véase página 185 del engrose.
Acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018. Citada en el pie de página 71 de la presente sentencia. Véase página 73 del engrose.

objetivos, equitativos e imparciales en la selección de las personas candidatas para ser titulares de las contralorías se constituyen como una garantía del sistema democrático que permite el adecuado funcionamiento de los entes públicos y garantiza su autonomía constitucional.

133. El hecho de que el nombramiento de la persona contralora sea resultado de una facultad discrecional de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, sin que exista otra regla, mecanismo de control o contrapeso que obligue a la presidencia a adoptar su decisión de manera prudencial, no es compatible con el objetivo constitucional de los órganos internos de control, a saber, funcionar como mecanismos de rendición de cuentas, prevención y sanción de las conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos de gobierno. Es precisamente que, en atención a esta finalidad constitucional, la subordinación del órgano interno de control respecto a la persona que ejerza la titularidad del organismo de protección de los derechos humanos colimense vulnera la autonomía técnica y de gestión del órgano contralor.

134. Además, la forma en que se encuentra diseñada la designación de la persona titular del órgano interno de control también compromete la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, consagrada en el artículo 102 constitucional. Lo anterior, pues sin un mecanismo que asegure la imparcialidad de las personas aspirantes difícilmente se obtendrá una correcta fiscalización, la cual, como se ha señalado, es una condición que asegura la autonomía de los órganos públicos.

135. En suma, debido a que la designación de la persona contralora que tiene las facultades de vigilar y fiscalizar el adecuado funcionamiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, recae únicamente en la decisión que realice la presidencia de dicha Comisión, el concepto de validez es **fundado,** ya que el método de designación no garantiza la autonomía técnica y de gestión e independencia del órgano contralor, lo cual pudiera impedir u obstaculizar la rendición de cuentas de la Comisión de Derechos Humanos de Colima.

136. Por otro lado, contrario a lo señalado por la parte accionante, no es necesario que la designación de la persona titular del órgano de control interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Colima sea homóloga a la designación prevista en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues las características fijadas para cada nombramiento obedecen a calidades

y cualificaciones distintas que atienden a la realidad de cada entidad federativa, para lo cual las Legislaturas Locales tienen libertad de configuración siempre y cuando garanticen la independencia de los órganos regulados. Similares consideraciones se tuvieron en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018.[67]

137. Por lo anterior, se declara la invalidez del artículo 26 en las porciones normativas "*La persona titular de la presidencia de la Comisión, designará a*" y "*quien*" de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, publicado el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Colima, mediante el Decreto Número 490, para quedar de la siguiente manera:

"**Artículo 26.** ~~La persona titular de la Presidencia de la Comisión, designará a~~ **la persona titular del Órgano de Control Interno,** ~~quien~~ deberá cumplir con los siguientes requisitos al día de su designación: ..."

VII. EFECTOS

138. 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 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.[68]

---

[67] Acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018. Citada en el pie de página 71 de la presente sentencia. Véanse páginas 67 a 73 del engrose.

[68] "**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 43.** Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

139. Declaratoria de invalidez: en atención a las consideraciones del apartado precedente, se declara la invalidez de los artículos siguientes:

• 17, fracción X, la cual prevé el requisito de poseer con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciatura en derecho, legalmente expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello.

• 26, en las porciones normativas "*La persona titular de la presidencia de la Comisión, designará a*" y "*quien*".

140. Ambos artículos de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno.

141. Este Tribunal Pleno exhorta al Congreso del Estado de Colima para que subsane los vacíos normativos generados con las declaratorias de invalidez precisada en el párrafo anterior.

142. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez: conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos **a partir de la notificación de los puntos resolutivos** de la presente sentencia al Congreso del Estado de Colima.

"La Suprema Corte no estará obligada a seguir sus propios precedentes. Sin embargo, para que pueda apartarse de ellos deberá proporcionar argumentos suficientes que justifiquen el cambio de criterio.
"La Suprema Corte estará vinculada por sus precedentes en los términos antes descritos, incluso cuando éstos se hayan emitido con una integración de Ministras y Ministros distinta."
"**Artículo 44.** Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.
"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."
"**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."
"**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 17, fracción X, y 26, en sus porciones normativas "La persona titular de la presidencia de la Comisión, designará a" y "quien", de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Colima, expedida mediante el Decreto Número 490, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno, en términos del apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Colima, como se puntualiza en el apartado VII de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Colima, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, 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.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su tema VI.1, denominado "Requisito de poseer título profesional de licenciatura en Derecho para ocupar la presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Colima", consistente en declarar la invalidez del artículo 17, fracción X, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Colima, expedida mediante el Decreto Número 490, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de consideraciones y con consideraciones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su tema VI.2, denominado "La designación de la persona titular del órgano de control interno por parte de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Colima", consistente en declarar la invalidez del artículo 26, en sus porciones normativas "La persona titular de la presidencia de la Comisión, designará a" y "quien", de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Colima, expedida mediante el Decreto Número 490, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de septiembre de dos mil veintiuno. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar

Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en exhortar al Congreso del Estado de Colima, para que subsane el vacío normativo generado con la declaratoria de invalidez. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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 determinar que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los resolutivos de la ejecutoria al Congreso del Estado de Colima.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, 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 precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2001 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, marzo de 2001, página 448, con número de registro digital: 190235.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo I, noviembre de 2021, página 50, con número de registro digital: 30206.

Esta sentencia se publicó el viernes 14 de julio de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 1 de agosto 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 NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL.

II. INSTANCIAS IMPUGNATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. LOS PLAZOS FIJADOS PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS JUICIOS Y RECURSOS RELATIVOS DEBEN PERMITIR EL ACCESO EFECTIVO A UNA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA PRONTA.

III. ACCESO A LA JUSTICIA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.

IV. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. LA EXPRESIÓN "UNA VEZ QUE SE ENCUENTREN DEBIDAMENTE INTEGRADOS", NO GENERA INCERTIDUMBRE Y FALTA DE CERTEZA JURÍDICA, AL SER LO SUFICIENTEMENTE CLARA PARA DAR A CONOCER A LOS JUSTICIABLES Y DEMÁS OPERADORES JURÍDICOS EL MOMENTO A PARTIR DEL CUAL COMENZARÁ A CONTABILIZARSE EL PLAZO PARA RESOLVERLOS (ARTÍCULO 71 BIS DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

V. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. EL LEGISLADOR LOCAL CUENTA CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER LOS PLAZOS Y LA FORMA DE SU RESOLUCIÓN (ARTÍCULO 71 BIS DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

VI. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. LA EXPRESIÓN "AQUELLOS QUE NO LO ESTÉN" ALUDE A LOS QUE NO ESTÁN RELACIONADOS CON UN PROCESO ELECTORAL

(ARTÍCULO 71 BIS DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

VII. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. LA REGLA QUE ESTABLECE QUE EL PLAZO DE RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD SE CONTABILIZARÁ EN DÍAS HÁBILES, DEBE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE CUANDO EL RECURSO ESTÉ VINCULADO A UN PROCESO ELECTORAL, EL PLAZO DE RESOLUCIÓN DEBERÁ CONTABILIZARSE EN DÍAS NATURALES (ARTÍCULOS 71 BIS Y 109 DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

VIII. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES. EL LEGISLADOR LOCAL CUENTA CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER CAUSALES DE NULIDAD DE ELECCIONES ADICIONALES A LAS QUE PREVÉ EL TEXTO CONSTITUCIONAL, SIEMPRE QUE AL HACERLO NO CONTRAVENGAN LO DISPUESTO EN ÉSTE, VIOLEN LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA MATERIA ELECTORAL O AFECTEN DE MANERA DESPROPORCIONADA OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES (ARTÍCULO 82, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

IX. NULIDAD DE ELECCIONES EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSAL DE NULIDAD RELATIVA A UN FRAUDE A LA LEY POR INELEGIBILIDAD DE LA CANDIDATURA GANADORA, POR INDEBIDA SUSTITUCIÓN DE LA PERSONA ORIGINALMENTE POSTULADA, DEBE CONSIDERARSE EL TIPO DE ELECCIÓN, PUES DE ELLO DEPENDE LA MODALIDAD EN QUE SE POSTULAN LAS CANDIDATURAS Y, CONSECUENTEMENTE, EL MODO EN QUE SE REALIZAN LAS SUSTITUCIONES QUE CORRESPONDAN (ARTÍCULO 82, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 147/2022. PARTIDO DEL TRABAJO. 3 DE ENERO DE 2023. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y PAULO ABRAHAM ORDAZ QUINTERO.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El treinta de septiembre de dos mil veintidós, se publicó un decreto mediante el cual se aprobaron un conjunto de reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Dicha reforma modificó la regla que establece el momento a partir del cual se empieza a contabilizar el plazo para resolver los medios de impugnación locales en materia electoral, respecto de actos vinculados y no vinculados a un proceso electoral local. Asimismo, se estableció una nueva causal de nulidad de una elección de diputación de mayoría relativa, Ayuntamiento o gubernatura del Estado, si se acredita la inelegibilidad de la candidatura ganadora de la elección por haber cometido fraude a la ley por indebida sustitución, siempre que sea determinante para el resultado del proceso electoral.

El problema jurídico del asunto implica determinar si ambas previsiones son acordes al parámetro de regularidad constitucional aplicable.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	El Pleno de la SCJN es competente para conocer del presente asunto.	8
II.	**PRECISIÓN DE LAS DISPOSICIONES RECLAMADAS**	Se impugnaron los siguientes artículos 71 Bis, párrafo primero, 82, fracción X, y 109 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.	9
III.	**OPORTUNIDAD**	La demanda es oportuna.	9
IV.	**LEGITIMACIÓN**	El Partido del Trabajo está legitimado, y acude por conducto de quien estatutariamente lo representa.	10

V.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	No se hicieron valer causas de improcedencia o sobreseimiento.	12
VI.	**ESTUDIO DE FONDO** **VI.1. Planteamiento del asunto**	Artículos impugnados, conceptos de invalidez y temas a estudiar.	12
	VI.2. Análisis de fondo de los temas propuestos		13
	Tema 1. Regla que establece el momento a partir del cual se contabilizará el plazo para resolver los medios de impugnación en materia electoral local y cómo computar dicho plazo.	Se reconoce la validez de los artículos 71 Bis y 109 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.	13
	Tema 2. Causal de nulidad de elección por inelegibilidad de la candidatura ganadora derivada de un fraude a la ley por indebida sustitución de la persona originalmente postulada.	Se reconoce la validez del artículo 82, fracción X, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza al tenor de la interpretación sistemática expuesta en el apartado relativo al tema II de la sentencia.	26
VII.	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 71 Bis, párrafo primero, 82, fracción X, y 109 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, adicionados mediante el Decreto Número 272, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintidós, en términos del apartado VI de esta decisión. TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.	42

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **tres de enero de dos mil veintitrés,** emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 147/2022, promovida por el Partido del Trabajo en contra del **Decreto Número 272,** publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

ANTECEDENTES

1. Emisión de las disposiciones impugnadas. El treinta de septiembre de dos mil veintidós, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza **el Decreto Número 272,**[1] mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

2. Las modificaciones legales hechas están relacionadas con las reglas relativas a los plazos para resolver los medios de impugnación, cuya resolución es competencia del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila, y la incorporación de una causa de nulidad de las elecciones locales en dicha entidad federativa.

3. Promoción de la acción de inconstitucionalidad, preceptos impugnados, disposiciones que se estiman transgredidas y conceptos de invalidez. El veintiocho de octubre, el Partido del Trabajo presentó una acción de inconstitucionalidad en contra del referido Decreto 272.[2] El partido accionante reclamó los artículos siguientes:

[1] Dicho decreto está disponible públicamente en la dirección electrónica siguiente: *http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/78-SS-30-SEP-2022.pdf*

[2] La demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"**Artículo 71 Bis.** Una vez que se encuentren debidamente integrados, los medios de impugnación relacionados con un proceso electoral local se resolverán en un plazo no mayor de veinte días naturales; aquellos que no lo estén, se resolverán en un plazo máximo de treinta días hábiles, con excepción del recurso de inconformidad, el cual se resolverá en un plazo máximo de quince días hábiles. ..."

"**Artículo 109.** El Pleno del Tribunal resolverá el recurso de inconformidad en un plazo máximo de quince días hábiles."

"**Artículo 82.** Son causales de nulidad de una elección de diputación de mayoría relativa, Ayuntamiento o gubernatura del Estado, cualesquiera de las siguientes:

"...

"X. Cuando se acredite la inelegibilidad de la candidatura ganadora de la elección, por haber cometido fraude a la ley por indebida sustitución, siempre que sea determinante para el resultado de la elección."

4. En su demanda el promovente planteó que los artículos anteriores contravienen los numerales 1o., 14, 16, 17, 41, 105, fracción II, inciso i), penúltimo párrafo, 116, fracción IV, inciso g), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 16.1 y 23.1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y el numeral 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. A su vez, el Partido del Trabajo hizo valer los **conceptos de invalidez** siguientes:

a) Inconstitucional de las reglas relacionadas con plazos de resolución de los medios de impugnación electorales locales

6. El Partido del Trabajo sostiene que los artículos 71 Bis, párrafo primero, y 109 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, son inconstitucionales pues generan incertidumbre y falta de certeza.

7. En primer lugar, el partido accionante afirma que el artículo 71 Bis, párrafo primero, busca fijar un plazo máximo de resolución de los medios de impugna-

ción; asimismo, establece que el momento a partir del cual se contabilizará dicho plazo es una vez que se encuentre **debidamente integrado** el expediente del medio de impugnación respectivo.

8. El Partido del Trabajo afirma que dicha previsión es inconstitucional, ya que, en su concepto, no genera certeza respecto de cuándo se considera que un expediente está debidamente integrado, y la disposición reclamada tampoco aclara esa cuestión.

9. El partido accionante también señala que el primer enunciado del artículo 71 Bis, párrafo primero, dispone que "una vez que se encuentren debidamente integrados, los medios de impugnación relacionados con un proceso electoral local se resolverán en un plazo no mayor de veinte días naturales".

10. De igual forma, desde su lectura del precepto reclamado, considera que el segundo enunciado que indica "aquellos que no lo estén, se resolverán en un plazo máximo de treinta días hábiles", **hace referencia a que los medios de impugnación que no estén debidamente integrados se resolverán en treinta días hábiles.**

11. Para el partido accionante es inconstitucional establecer plazos diferenciados de resolución en días hábiles e inhábiles (dependiendo si en los medios de impugnación se revisan actos vinculados o no a un proceso electoral) si no existe una fecha cierta de cuándo comenzará a transcurrir el plazo de resolución, teniendo en cuenta que lo que el artículo impugnado establece es una condición suspensiva (cuando el expediente esté debidamente integrado).

12. Finalmente, el Partido del Trabajo considera que la disposición reclamada retrasa la administración de justicia, además de que es regresiva frente a la regla legal **anterior a la reforma,** la cual determinaba que el plazo de resolución de los medios de impugnación comenzaba a contabilizarse una vez que la autoridad responsable cumplía con sus obligaciones de publicitación del medio de impugnación, remitía el expediente al Tribunal Electoral Local y rendía su informe circunstanciado.[3]

[3] "**Artículo 93.** Todos los medios de impugnación promovidos en el proceso electoral deberán estar resueltos en un plazo no mayor de veinte días naturales a partir de que la autoridad responsable cumpla con las obligaciones previstas en los artículos 45 y 50 de esta ley; dicho plazo se podrá reducir a juicio del tribunal, sin que se afecten las garantías de las partes."

13. En otro orden de ideas, el Partido del Trabajo señala que el último enunciado del numeral 71 Bis, párrafo primero, y el artículo 109 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza son inconstitucionales, pues establecen un plazo máximo de quince días **hábiles** para la resolución del recurso de inconformidad,[4] lo cual contraviene la regla referente a que en proceso electoral todos los días y horas son hábiles.

b) Inconstitucionalidad de la causal de nulidad relativa a la existencia de un fraude a la ley por indebida sustitución de una candidatura

14. El artículo 82, fracción X, de la misma ley establece que se anulará la elección de las diputaciones, Ayuntamientos o la gubernatura, si se acredita la inelegibilidad de la **candidatura ganadora de la elección,** por haber cometido fraude a la ley por **indebida sustitución.**

15. El Partido del Trabajo sostiene que dicha regla es inconstitucional porque:

a) Afecta el derecho de voto activo del electorado que seleccionó a la candidatura ganadora.

b) Conculca el derecho de voto pasivo de la candidatura ganadora que fue electa.

c) Contraviene el principio de definitividad de los actos y etapas del proceso electoral, porque la sustitución de las candidaturas ocurre antes de la jornada electoral, esto es, en la etapa de preparación de la elección. Consecuentemente, si una candidatura se sustituyó antes de la jornada electoral, esa decisión ya no puede ser revisada con motivo de un juicio en el que se solicita la nulidad de la elección por una presunta indebida sustitución.

[4] "**Artículo 106.** El recurso de inconformidad procederá, a petición de parte, contra las omisiones y acuerdos de trámite dictados por la magistratura instructora de los asuntos que son sustanciados en el tribunal. "Una vez presentado, sin mayor trámite, la Secretaría General de Acuerdo y Trámite deberá dar cuenta al Pleno de su interposición y posteriormente, se turnará a una magistratura distinta a la instructora, para que proponga al Pleno la resolución."

16. Además, el Partido del Trabajo sostiene que la nulidad de la elección es una medida demasiado gravosa en los casos donde se postulan candidaturas en fórmulas de propietario y suplente, pues si sólo se sustituye, por ejemplo, al propietario, aún subsistiría la validez de la candidatura suplente y, en consecuencia, su elección en caso de haber resultado triunfadora.

17. Por tal motivo, el partido accionante solicita la invalidez de la disposición reclamada o, cuando menos, su interpretación conforme.

TRÁMITE DE LA DEMANDA

18. Registro y turno. El día siete de noviembre de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte emitió el acuerdo correspondiente en el que tuvo por presentada la acción de inconstitucionalidad, la registró con el número de expediente 147/2022, y la turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

19. Admisión y requerimiento. El nueve de noviembre, la Ministra instructora emitió un acuerdo mediante el cual, en primer término admitió la acción de inconstitucionalidad. En segundo lugar, reconoció la personalidad de algunos promoventes y requirió a otros para acreditar la personalidad con la que se ostentaron.

20. En tercer lugar, le dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus respectivos informes. También le solicitó su opinión al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en relación con las acciones.

21. Asimismo, le requirió al consejero presidente del Instituto Nacional Electoral para que remitiera copias certificadas de los estatutos vigentes del Partido del Trabajo, así como la certificación de sus registros vigentes; y además dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara su pedimento, en caso de tener alguno.

22. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y atención a los requerimientos. El quince de noviembre de

dos mil veintidós, la referida Sala Superior presentó su opinión sobre la acción de inconstitucionalidad.

23. En esa misma fecha, el director jurídico del Instituto Nacional Electoral exhibió los estatutos vigentes del Partido del Trabajo, la certificación del registro vigente de dicho partido, y de las personas integrantes de su Comisión Coordinadora Nacional.

24. En virtud de lo anterior, mediante acuerdo de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, la Ministra instructora reconoció la personalidad de los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partito del Trabajo y estableció que los promoventes de la acción de inconstitucionalidad, Pedro Vázquez González, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Reginaldo Sandoval Flores, Oscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Sonia Catalina Álvarez, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre y Mary Carmen Bernal Martínez, acreditaron la personalidad con la que se ostentaron.

25. Informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Coahuila. El veintidós de noviembre de dos mil veintidós, el Poder Ejecutivo y el Congreso de Coahuila rindieron sus respectivos informes señalando que las disposiciones reclamadas son constitucionales.

26. Alegatos. Ninguna de las partes formuló alegatos en este asunto.

27. Cierre de la instrucción. Por acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós **se cerró la instrucción** del asunto.

I. COMPETENCIA

28. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, pues se cuestionan, en abstracto, diversas reformas y adiciones a la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza (contenidas en el Decreto Local Número 272 de treinta de septiembre de dos mil veintidós) a fin de determinar si la referida

legislación local es o no contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual constituye una materia de revisión de competencia exclusiva de esta Suprema Corte.

29. Lo anterior con fundamento en lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política del País y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.[5]

II. PRECISIÓN DE LAS DISPOSICIONES RECLAMADAS

30. Si bien de la lectura inicial del escrito de demanda el partido accionante manifiesta que impugna el Decreto 272, se advierte que únicamente hace valer conceptos de invalidez dirigidos a cuestionar los artículos 71 Bis, párrafo primero, 82, fracción X y 109 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

III. OPORTUNIDAD

31. La acción de inconstitucionalidad se promovió de manera oportuna, esto es, dentro del plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general reclamada fue publicada en el medio oficial correspondiente, tal como lo dispone el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

---

[5] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
"...
"**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."
"**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."

32. En efecto, el decreto impugnado (Decreto Número 272) se publicó el **treinta de septiembre** de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza.[6] Por tal motivo, el plazo para demandar trascurrió del sábado **primero** al domingo **treinta de octubre** de dos mil veintidós, teniendo en cuenta que, como se cuestionan disposiciones en materia electoral, todos los días del plazo se consideran hábiles.[7]

33. A su vez, se observa que la acción de inconstitucionalidad se presentó dentro de ese plazo, a saber, el viernes **veintiocho de octubre de dos mil veintidós,** tal como se muestra gráficamente en la tabla siguiente:

Septiembre 2022						
Lunes	**Martes**	**Miércoles**	**Jueves**	**Viernes**	**Sábado**	**Domingo**
				30 Publicación		
Octubre 2022						
					1 (Día 1) Inicio del plazo	2 (2)
3 (3)	4 (4)	5 (5)	6 (6)	7 (7)	8 (8)	9 (9)
10 (10)	11 (11)	12 (12)	13 (13)	14 (14)	15 (15)	16 (16)
17 (17)	18 (18)	19 (19)	20 (20)	21 (21)	22 (22)	23 (23)
24 (24)	25 (25)	26 (26)	27 (27)	28 (28) **Promoción de la AI**	29 (29)	30 **(Día 30)) Fin del plazo**

[6] Dicho decreto está disponible públicamente en la dirección electrónica siguiente: *http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/78-SS-30-SEP-2022.pdf*

[7] Ley reglamentaria del artículo 105, artículo 60, segundo párrafo, que establece: "En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

34. Tal como se evidencia, la acción de inconstitucionalidad se presentó **dos días antes de la fecha de conclusión del plazo, por lo que su promoción fue oportuna.**

IV. LEGITIMACIÓN Y REPRESENTACIÓN

35. El promovente se encuentra legitimado, pues es un sujeto expresamente previsto por el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política del País, al tratarse de un partido político nacional que acude a controvertir disposiciones legales de naturaleza electoral de una entidad federativa.

36. En efecto, el Partido del Trabajo posee su registro ante el Instituto Nacional Electoral como partido político nacional.[8]

37. Además, actúa por conducto de quien estatutariamente tiene facultades de representación, pues la demanda la firman los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional ahora Consejo Directivo Nacional,[9] que es un órgano intrapartidista que tiene la facultad de ejercer la representación política y legal de ese partido en todo tipo de asuntos de carácter judicial, incluida la promoción de acciones de inconstitucionalidad, según lo dispone el artículo 44, incisos a) y c), de los estatutos de dicho partido.[10]

---

[8] En el expediente obra la certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional en la que se determina que el Partido del Trabajo está registrado como partido político nacional.

[9] Los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional ahora Consejo Directivo Nacional del Partido del Trabajo quienes firmaron la demanda de acción de inconstitucionalidad son: 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, Ma. Mercedes Maciel Ortiz, María de Jesús Páez Guereca y Mary Carmen Bernal Martínez. Dichas personas acreditan su carácter de funcionarios partidistas mediante certificación de la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral.

[10] "**Artículo 44.** Son atribuciones y facultades del Consejo Directivo 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 mandatar y conceder poder cambiario y autorizar la apertura, cierre, cancelación, ejercicio y operación de cuentas bancarias a los tesoreros nacionales y de las Entidades Federativas. ...

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

38. No se planteó alguna causal de improcedencia o sobreseimiento, ni se advierte de oficio la actualización de alguna. Por tanto, este Tribunal Pleno procede a examinar los conceptos de invalidez planteados por la parte accionante.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Planteamiento del asunto

39. Como ya se señaló, el treinta de septiembre de dos mil veintidós, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el Decreto Número 272, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

40. Con motivo de dicha reforma se emitieron distintas disposiciones en torno a los temas siguientes:

	Temática	Incorporación o cambio normativo	Artículos de la Ley de Medios de impugnación local
1	**Plazos**	Se modificó el momento a partir del cual se contabilizará el plazo para resolver los medios de impugnación electorales del Estado de Coahuila. El plazo de resolución iniciará una vez que el expediente respectivo esté "debidamente integrado". Los plazos se contabilizarán en días naturales y hábiles, dependiendo de si los casos tienen vinculación o no	Artículo 71 Bis, primer párrafo

"c) El Consejo Directivo Nacional estará legitimado para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes."

		con un proceso electoral, a excepción del recurso de inconformidad (medio de defensa que procede contra omisiones de procedimiento o acuerdos de trámite de la magistratura instructora) el cual se resolverá en un plazo máximo de 15 días hábiles.	
2		Se establece que el plazo máximo para resolver el recurso de inconformidad es de 15 días hábiles.	Artículo 109
3	**Causal de nulidad**	Se incorpora como causa de nulidad de una elección local de diputación de mayoría relativa, Ayuntamiento o gubernatura del Estado, que se acredite la inelegibilidad de la candidatura ganadora de la elección, por haber cometido fraude a la ley por indebida sustitución, siempre que sea determinante para el resultado de la elección.	Artículo 82, fracción X

41. Inconforme con los cambios normativos mencionados, el Partido del Trabajo promovió la acción de inconstitucionalidad en la que se actúa.

42. Los conceptos de invalidez del accionante ya se sintetizaron en el apartado de antecedentes de la presente sentencia. En ese sentido, se observa que los temas a estudiar son los siguientes:

Tema 1	Regla que establece el momento a partir del cual se contabilizará el plazo para resolver los medios de impugnación en materia electoral local y cómo computar dichos plazos
Tema 2	Causal de nulidad de elección por inelegibilidad de la candidatura ganadora derivada de un fraude a la ley por una indebida sustitución de la candidatura originalmente postulada

VI.2. Análisis de fondo de los temas propuestos

Tema 1. Regla que establece el momento a partir del cual se contabilizará el plazo para resolver los medios de impugnación en materia electoral local y cómo computar dicho plazo

43. El Partido del Trabajo reclamó los artículos 71 Bis, primer párrafo y 109 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, los cuales disponen lo siguiente:

"**Artículo 71 Bis.** Una vez que se encuentren debidamente integrados, los medios de impugnación relacionados con un proceso electoral local se resolverán en un plazo no mayor de veinte días naturales; aquellos que no lo estén, se resolverán en un plazo máximo de treinta días hábiles, con excepción del recurso de inconformidad, el cual se resolverá en un plazo máximo de quince días hábiles."

"**Artículo 109.** El Pleno del Tribunal resolverá el recurso de inconformidad en un plazo máximo de quince días hábiles."

44. El partido accionante refiere que tales preceptos **son inconstitucionales,** pues no existe certeza de cuándo se considera que un expediente está "debidamente integrado". También afirma que, si no existe fecha cierta para comenzar a contabilizar el plazo de resolución, resulta indebido establecer plazos diferenciados para resolver. Finalmente, señala que fue regresivo establecer una condición suspensiva como referente para iniciar a contabilizar el plazo de resolución de los medios de impugnación electorales, si previamente la legislación señalaba una fecha cierta.

45. Esta Suprema Corte concluye que **no le asiste la razón** al Partido del Trabajo, pues existe libre configuración legislativa para determinar los plazos de los medios de impugnación en materia electoral, y la expresión "debidamente integrado" no genera incertidumbre, ya que resulta claro que deja a consideración de la persona juzgadora electoral decidir si cuenta o no con todos los elementos necesarios para resolver un juicio electoral, tal como se explica en los apartados siguientes.

a. Parámetro de regularidad constitucional en materia de plazos para la resolución de medios de impugnación en materia electoral

46. El artículo 116, fracción IV, inciso m), de la Constitución Política del País dispone lo 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: ...

"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:** ...

"m) **Se fijen** las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, así como **los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.**"

47. Respecto a dicho precepto constitucional, esta Suprema Corte ha señalado que **no establece** cómo deben regularse los plazos para el desahogo de las instancias impugnativas, sino exclusivamente que éstos deben ser convenientes.[11]

48. Este Alto Tribunal también ha referido que los **plazos convenientes** en materia electoral son aquellos que garanticen una impartición de justicia pronta, atendiendo a la especificidad del derecho electoral, en donde los plazos son muy breves, y a la naturaleza propia de los procesos electorales, es decir, deben permitir que el órgano jurisdiccional local resuelva con oportunidad las impugnaciones planteadas, con la finalidad de que, en su caso, pueda conocer en última instancia la autoridad jurisdiccional electoral federal.[12]

[11] Jurisprudencia P./J. 18/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "INSTANCIAS IMPUGNATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. LOS PLAZOS FIJADOS PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS JUICIOS Y RECURSOS RELATIVOS DEBEN PERMITIR EL ACCESO EFECTIVO A UNA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA PRONTA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2321, registro digital: 165235.
[12] Ídem.

49. Asimismo, ha sostenido que los plazos otorgados para la presentación de los medios de impugnación sólo pueden acotarse en la medida que **no provoquen un menoscabo a los derechos de los justiciables, o a la armonía del sistema electoral** en el que se encuentren inmersos, así como al principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, siempre que se garantice que quienes pudieran estimar vulnerados sus derechos por un acto o resolución de autoridad electoral, puedan acudir a los medios de defensa atinentes.[13]

50. Esta Suprema Corte también ha dispuesto que, si bien el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[14] otorga a los legisladores la potestad para fijar los plazos y términos de acceso a la justicia, no menos cierto es que dicha potestad no debe alejarse de los principios consagrados en la propia Norma Fundamental, debiendo cuidar en todo momento que

[13] Ídem.

[14] "Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.
"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.
"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.
"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.
"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.
"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.
"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.
"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.
"Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."

tal **determinación sea razonable y acorde a la naturaleza jurídica de cada uno de ellos y el ámbito en el que se encuentren inmersos.**[15]

51. En tal sentido, la Suprema Corte ha invalidado plazos aplicables a medios de impugnación en materia electoral si suponen un requisito excesivo para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia,[16] o vulneran el principio de igualdad procesal de las partes.[17] En cambio, ha validado plazos que generan certeza y admiten una interpretación sistemática y armónica con el resto de las reglas que componen el sistema de medios de impugnación electoral local respectivo.[18]

52. Por tales motivos, esta Suprema Corte concluye que, en materia de plazos aplicables a los medios de impugnación en materia electoral local, las Legislaturas de los Estados **tienen libertad de configuración**[19] condicionada a que dichos plazos satisfagan lo siguiente: **a)** garanticen una pronta impartición de justicia; **b)** permitan la resolución oportuna de los juicios atendiendo a la naturaleza de la materia electoral; **c)** permitan a los justiciables contar con tiempo suficiente para acudir a la instancia federal; y, **d)** no establezcan cargas excesivas o desproporcionadas ni afecten otros principios constitucionales, como la certeza.

b. Análisis de las disposiciones reclamadas (artículos 71 Bis, primer párrafo, y 109 Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza)

[15] Jurisprudencia P./J. 113/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 8057, registro digital: 188804.

[16] Acción de inconstitucionalidad 51/2014 y acumuladas. Resuelta el 29 de septiembre de 2014. Se aprobó por unanimidad de diez votos.

[17] Acción de inconstitucionalidad 21/2009. Resuelta el 25 de agosto de 2009. Se aprueba por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia.

[18] Acción de inconstitucionalidad 132/2020. Se aprobó por unanimidad de once votos.

[19] Acción de inconstitucionalidad 21/2009.

53. El Partido del Trabajo sostiene que los artículos 71 Bis, párrafo primero, y 109 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza son inconstitucionales, pues generan incertidumbre y falta de certeza.

54. En primer lugar, el partido accionante afirma que el artículo 71 Bis, párrafo primero, busca fijar un plazo máximo de resolución de los medios de impugnación. Asimismo, señala que el momento a partir del cual se contabilizará dicho plazo es una vez que se encuentre **debidamente integrado** el expediente del medio de impugnación respectivo.

55. El Partido del Trabajo sostiene que dicha previsión es inconstitucional, ya que, en su concepto, **no genera certeza respecto de cuándo se considera** que un expediente está debidamente integrado y la disposición reclamada tampoco no aclara esa cuestión.

56. El partido accionante también señala que el primer enunciado del artículo 71 Bis, párrafo primero, dispone que "una vez que se encuentren debidamente integrados, los medios de impugnación relacionados con un proceso electoral local se resolverán en un plazo no mayor de veinte días naturales". De igual forma, desde su lectura del precepto reclamado, considera que el segundo enunciado, que indica "aquellos que no lo estén, se resolverán en un plazo máximo de treinta días hábiles", **hace referencia a que los medios de impugnación que no estén debidamente integrados se resolverán en treinta días.**

57. Para el partido accionante es inconstitucional establecer plazos diferenciados de resolución en días hábiles e inhábiles (dependiendo si en los medios de impugnación se revisan actos vinculados o no a un proceso electoral) si no existe una fecha cierta de cuándo comenzará a transcurrir el plazo de resolución, teniendo en cuenta que el artículo impugnado establece una condición suspensiva (cuando el expediente esté debidamente integrado).

58. No le asiste la razón al partido accionante. Al respecto, esta Suprema Corte considera que la expresión "**una vez que se encuentren debidamente integrados**" es lo suficientemente clara para dar a conocer a los justiciables y demás operadores jurídicos el momento a partir del cual comenzará a contabili-

zarse el plazo para resolver los medios de impugnación en materia electoral local.

59. No hace falta que la legislación disponga o explique cuándo considera que un expediente está debidamente integrado, pues esto se desprende de la naturaleza de la función judicial.

60. En efecto, dada la lógica de la práctica jurisdiccional, una persona juzgadora está en aptitud de resolver un juicio sólo **si cuenta con todos los elementos necesarios para emitir su decisión** (los que materialmente sea posible tener a su alcance).

61. Por ese motivo, por ejemplo, la legislación procesal suele otorgar a las personas juzgadoras facultades para "mejor proveer" y allegarse de todos los elementos que estimen necesarios para atender el caso de manera que puedan cerrar lo más posible la brecha entre la veda fáctica y la jurídica.

62. En el caso de la legislación electoral de Coahuila, por ejemplo, el artículo 58 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza dispone que:

"Artículo 58. El Tribunal Electoral tiene amplias facultades en orden a las pruebas que estime pertinentes para resolver los medios de impugnación sujetos a su conocimiento; en consecuencia, el presidente, el magistrado instructor o los demás magistrados, durante la fase de instrucción y en casos extraordinarios, aún fuera de ella, podrán requerir a los diversos órganos electorales o a las autoridades federales, estatales o municipales, cualquier informe, documento, acta o paquete de votación que, obrando en su poder, siempre que pueda servir para la justificación de un hecho controvertido. La autoridad requerida deberá proporcionar de inmediato los informes o documentos que se les soliciten y obren en su poder."

63. Sólo si se tienen todos los medios necesarios para decidir, se puede considerar que un expediente está debidamente integrado y que se encuentra en estado apto para emitir la resolución correspondiente.

64. Asimismo, las personas juzgadoras declaran que un expediente está en estado de resolución al emitir un acuerdo de trámite que suele conocerse como cierre de instrucción, el cual, en el caso de la legislación procesal electoral de Coahuila está previsto en el artículo 52, fracciones VIII y IX, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.[20]

65. Por tales motivos, se observa que el artículo 71 Bis, párrafo primero, constituye una disposición que otorga a las personas juzgadoras la potestad de decidir cuándo tiene los elementos necesarios para resolver y a partir de ese momento comenzar a contabilizar el plazo para emitir la sentencia correspondiente.

66. Esta regla además de que es clara e inteligible permite no condicionar la resolución de los casos a pesar de contextos en los que la o el Juez no cuenta con los elementos necesarios para decidir el asunto. Por el contrario, lo obliga a emitir la resolución correspondiente sólo hasta que razonablemente se tienen todos los elementos necesarios para emitir una resolución conforme a derecho y sin que ello debilite la obligación de las personas juzgadoras electorales de resolver los casos dentro de las etapas correspondientes del proceso electoral garantizando a los justiciables el acceso a la instancia electoral federal.

67. De tal surte, si el legislador local cuenta con libertad de configuración legislativa para delimitar los plazos de los medios de impugnación en materia electoral y la forma de contabilizarlos, y en el caso se observa que la regla no

[20] El cierre de instrucción aplicable a los medios de impugnación electorales locales está regulado por el artículo 52, fracciones VIII y IX, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
"**Artículo 52.** Recibida la documentación a que se refiere el artículo 50 de esta ley, el Tribunal Electoral, por conducto de la o el magistrado instructor, realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la sustanciación del medio de impugnación de que se trate, de acuerdo con lo siguiente: ...
"VIII. Una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia. En este caso, se ordenará fijar copia de los autos respectivos en los estrados.
"IX. Cerrada la instrucción, se formulará el proyecto de sentencia de desechamiento, sobreseimiento o de fondo, según sea el caso, y lo someterá al conocimiento del Pleno del Tribunal Electoral."

genera incertidumbre jurídica, debe desestimarse el primer concepto de invalidez del partido accionante.

68. Asimismo, se observa que el Partido del Trabajo hace una lectura inexacta del precepto impugnado. Vale la pena reiterar el contenido del numeral 71 Bis:

"Artículo 71 Bis. Una vez que se encuentren debidamente integrados, los medios de impugnación relacionados con un proceso electoral local se resolverán en un plazo no mayor de veinte días naturales; **aquellos que no lo estén,** se resolverán en un plazo máximo de treinta días hábiles, con excepción del recurso de inconformidad, el cual se resolverá en un plazo máximo de quince días hábiles."

69. El Partido del Trabajo busca señalar que la disposición establece que los medios de impugnación que no estén debidamente integrados se resolverán en un plazo de treinta días hábiles.

70. Esta lectura de la disposición es inexacta, pues con la expresión "aquellos que no le estén" la regla alude **a los medios de impugnación que no están relacionados con un proceso electoral.** De tal suerte, una lectura adecuada del precepto permite concluir una vez que estén debidamente integrados los expedientes de los medios de impugnación, éstos se resolverán conforme a lo siguiente:

a) En un plazo no mayor a **veinte días naturales** si el caso está relacionado con un proceso electoral.

b) En un plazo máximo de **treinta días hábiles** tratándose de aquellos casos "que no lo estén", esto es, que no estén relacionados con un proceso electoral.

71. Esta lectura precisamente permite mantener sistematicidad en la distinción entre **casos vinculados a un proceso electoral,** cuya resolución resulta urgente (motivo por el cual los plazos se contabilizan en días naturales), frente a casos donde se revisan **actos que no están relacionados con un proceso,**

cuya resolución no exige la celeridad de atención propia de un proceso electoral (razón por la cual los plazos se cuentan en días hábiles).

72. Por tal motivo, se estima que **tampoco le asiste la razón** al partido accionante en relación con su segundo argumento relacionado con una presunta incertidumbre de la regla en estudio.

73. Finalmente, el Partido del Trabajo considera que la disposición reclamada retrasa la administración de justicia, además de que es regresiva frente a la regla legal **anterior a la reforma,** la cual determinaba que el plazo de resolución de los medios de impugnación comenzaba a contabilizarse una vez que **la autoridad responsable cumplía con sus obligaciones de publicitación del medio de impugnación, remitía el expediente al Tribunal Electoral Local y rendía su informe circunstanciado.**[21]

74. No le asiste la razón, pues en realidad la norma previa no regulaba de manera más benéfica en favor de los justiciables el momento referente para contabilizar el plazo para resolver los juicios electorales.

75. En realidad, en dicha norma la condición para comenzar a contabilizar el plazo se activaba hasta que la autoridad responsable cumplía sus obligaciones de trámite del medio de impugnación. Podría decirse que la discrecionalidad recaía en la autoridad responsable, que generaba que el plazo a partir del cual comenzaría a contabilizarse hasta que se cumplan con los actos de trámite que le correspondían.

76. Sin embargo, en la disposición ahora reclamada la discrecionalidad se traslada a la persona juzgadora mejorando las condiciones de eficacia y eficiencia en la administración de justicia, pues de esta manera el Tribunal Electoral no estará condicionado a resolver los juicios a partir de que la responsable decida cumplir sus deberes ya sea que cuente o no con todos los elementos necesarios para resolver, sino hasta que efectivamente se allega de esos elementos.

[21] "**Artículo 93.** Todos los medios de impugnación promovidos en el proceso electoral deberán estar resueltos en un plazo no mayor de veinte días naturales a partir de que la autoridad responsable ***cumpla con las obligaciones previstas en los artículos 45 y 50 de esta ley***; dicho plazo se podrá reducir a juicio del tribunal, sin que se afecten las garantías de las partes."

77. Tampoco se observa que las reglas impugnadas objetivamente retrasen la administración de justicia. Si bien se otorga mayor flexibilidad a los juzgadores para que determinen a partir de cuándo comenzará el plazo para emitir sentencia, ello no supone de forma automática un retraso en la administración de justicia, más aún si se considera que el Tribunal Electoral Local está obligado a atender los casos de su competencia de manera pronta y con la anticipación suficiente para que los justiciables puedan acudir a la instancia federal.

78. Las reglas impugnadas objetivamente no afectan, de manera automática o necesaria, la prontitud u oportunidad en la resolución de los casos, ni tampoco generan un retraso de manera necesaria, por lo cual no devienen inconstitucionales.

Inconstitucionalidad por establecer el plazo de resolución del recurso de inconformidad en días hábiles

79. En otro orden de ideas, el Partido del Trabajo señala que el último enunciado del numeral 71 Bis, párrafo primero, y el artículo 109 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza son inconstitucionales, pues establecen un plazo máximo de quince días **hábiles** para la resolución del **recurso de inconformidad,** lo cual, en su concepto, la regla referente a que en proceso electoral todos los días y horas son hábiles.

80. Se estima que **no le asiste la razón al partido** accionante. El recurso de inconformidad es el medio de defensa que procede contra las **omisiones y acuerdos de trámite dictados por la magistratura instructora** de los asuntos que son sustanciados en el tribunal local.[22] Si bien las disposiciones reclamadas señalan que su plazo de resolución se contabiliza en días hábiles, esta regla

[22] "**Artículo 106.** El recurso de inconformidad procederá, a petición de parte, contra las omisiones y acuerdos de trámite dictados por la magistratura instructora de los asuntos que son sustanciados en el tribunal.
"Una vez presentado, sin mayor trámite, la Secretaría General de Acuerdo y Trámite deberá dar cuenta al Pleno de su interposición y posteriormente, se turnará a una magistratura distinta a la instructora, para que proponga al Pleno la resolución."

debe interpretarse de manera sistemática con el numeral 21 de la propia legislación electoral local, el cual señala:

"**Artículo 21.** Durante los procesos electorales, todos los días y horas son hábiles para la presentación, sustanciación y resolución de los medios de impugnación. Los plazos se computarán de momento a momento y si están señalados por días, éstos se considerarán de veinticuatro horas."

81. De tal suerte, de una interpretación sistemática de ambos preceptos se concluye que si un recurso de inconformidad está relacionado con un caso vinculado a proceso electoral el plazo de resolución deberá contabilizarse en días naturales.

82. Por las razones expuestas, se determina la **validez de los artículos 71 Bis, párrafo primero y 109** de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Tema 2. Causal de nulidad de elección por inelegibilidad de la candidatura ganadora derivada de un fraude a la ley por indebida sustitución de la persona originalmente postulada

83. El Partido del Trabajo reclamó el artículo 82, fracción X, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 82. Son causales de nulidad de una elección de diputación de mayoría relativa, Ayuntamiento o gubernatura del Estado, cualesquiera de las siguientes:

"...

"X. Cuando se acredite la inelegibilidad de la candidatura ganadora de la elección, por haber cometido fraude a la ley por indebida sustitución, siempre que sea determinante para el resultado de la elección."

84. El partido accionante sostiene que dicha regla es inconstitucional porque afecta el derecho de voto activo de los electores que seleccionaron a la candidatura ganadora, conculca el derecho de voto pasivo de la candidatura ganadora que fue electa, y contraviene el principio de definitividad de los actos y etapas del proceso electoral, porque la sustitución de las candidaturas ocurre antes de la jornada electoral, esto es, en la etapa de preparación de la elección.

85. Consecuentemente, si una candidatura se sustituyó antes de la jornada electoral, esa decisión ya no puede ser revisada con motivo de un juicio en el que se solicita la nulidad de la elección por una presunta indebida sustitución.

86. Esta Suprema Corte concluye que **no le asiste la razón al partido accionante en relación con sus argumentos referentes** a que la casual de nulidad afectan los derechos de voto activo y pasivo de los ciudadanos y candidaturas, ni contraviene el principio de definitividad de las etapas de un proceso electoral, ya que existe libre configuración legislativa para regular causales de nulidad de elecciones locales adicionales a las constitucionalmente previstas.

87. Además, la naturaleza de una causa de nulidad de una elección precisamente es dejar sin efectos el ejercicio de derecho a votar y ser votado por razones que ponen en entredicho la libertad o autenticidad del sufragio, es decir, se trata de una incidencia válida en el derecho de voto.

88. Finalmente, la elegibilidad de una candidatura es una cuestión que sí puede analizarse luego de la jornada electoral al ser un requisito indispensable para validar una elección.

89. Sin embargo, **le asiste la razón parcialmente al demandante** respecto a que resulta desproporcionado anular una elección tratándose de candidaturas que contienden en fórmula, pues si existieron personas elegibles que compitieron válidamente, no resultaría necesario privar de eficacia los comicios.

90. Por tal motivo, se considera que la expresión "candidatura ganadora" debe interpretarse de manera sistemática con el tipo de cargo que se postula, es decir, dependiendo de si se trata de una candidatura unipersonal, o bien, una que se postula a través de fórmulas. Todas estas cuestiones se analizan enseguida.

a. Parámetro de regularidad constitucional en materia de nulidad de elecciones locales

91. Las entidades federativas gozan de libertad de configuración para establecer causales de nulidad de elecciones adicionales a las que prevé el Texto Constitucional, siempre que al hacerlo no contravengan lo dispuesto en el Texto Constitucional, violen los principios que rigen la materia electoral o afecten de manera desproporcionada otros derechos fundamentales.[23]

92. En efecto, el artículo 116, fracción IV, inciso m), de la Constitución Política del País dispone lo 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: ...

"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: ...

"m) **Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos,** así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales."

93. Al respecto, este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015,[24] analizó los artículos 41, fracción VI, y 116,

[23] Acción de inconstitucionalidad 132/2020. Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil veinte. En el tema correspondiente denominado "Adición de una nueva causal de nulidad", la acción se aprobó por unanimidad de once votos.
[24] Fallada por este Tribunal Pleno el once de febrero de dos mil dieciséis. Se resolvió por unanimidad de diez votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

fracción IV, incisos b), l) y m), de la Constitución Política del País, que establecen las bases que deben regir los medios de impugnación y de nulidad para las elecciones federales y locales.[25]

[25] "**Artículo 45.** ...
"**VI.** Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, **incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato,** se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, **de consulta popular y de revocación de mandato,** y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.
"En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.
"La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:
"**a)** Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
"**b)** Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
"**c)** Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.
"Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.
"En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada."
(No pasa inadvertido que la base VI del artículo 41 constitucional fue reformada mediante decreto de veinte de diciembre de dos mil diecinueve, posterior a la resolución de la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015. El **énfasis** es propio y se añade en las porciones que fueron adicionadas, mediante este decreto, al texto previo que databa de la reforma de dos mil siete. Como se extrae del mismo, la reforma de diciembre de dos mil diecinueve, en materia de consulta popular y revocación de mandato, no repercute directamente en la vigencia del precedente, por lo que al estudio concreto se refiere).
"**Artículo 116.** ...
"**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:
"...
"**b)** En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; ...
"**l)** Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;
"**m)** Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales."

94. En aquel precedente, el Tribunal Pleno entendió que las entidades federativas tienen la obligación de prever un sistema de medios de impugnación que incluya recuento de votos y **causales de nulidad** de las elecciones de gubernatura, diputaciones locales y Ayuntamientos bajo un régimen de libertad de configuración.

95. Sin embargo, en conjunción con esta facultad legislativa de ejercicio obligatorio, la Constitución Federal impone el mandato de contemplar en este sistema de impugnación y de nulidades ciertas causales de violación específicas, tanto para las elecciones federales, como para las locales.

96. Es decir, el artículo 116, fracción IV, incisos l) y m), delegaba en las entidades federativas, desde el año dos mil siete, una amplia facultad para establecer en su orden jurídico interno las causales de nulidad de las elecciones de la persona titular del Poder Ejecutivo Local, diputaciones y Ayuntamientos que estimaran pertinentes, así como un sistema de medios de impugnación que volviera justiciables o efectivas esas causales, tomando en cuenta los diversos principios que rigen la materia electoral.

97. De manera posterior, la reforma a la fracción VI del artículo 41 constitucional moduló la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas de manera que, al margen de las causales de nulidad que el legislador estatal considere prudentes adicionar respecto de las elecciones de gubernatura, diputaciones e integrantes de Ayuntamientos, debe tomar en cuenta, ya sea en su incorporación a la legislación local o en su aplicación directa por las autoridades locales, las causales de nulidad ahí previstas, sin introducir nuevos elementos, requisitos o condicionantes a fin de acreditar dichas violaciones.

98. En este caso, nos encontramos en el tipo de causales de nulidad que **responden a la libertad de configuración de las entidades federativas**, puesto que no se trata de las tres causales previstas de manera directa en el artículo 41 constitucional, que se actualizan cuando: i) se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; ii) se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; y, iii) se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

99. Para el Estado de Coahuila, se observa que en la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana Local se disponen diversas causales de nulidad de las elecciones locales.

100. En lo que interesa, el artículo 82, fracción X, establece como razón para la nulidad de la elección de diputaciones de mayoría relativa, gubernatura y Ayuntamientos, que se acredite la **inelegibilidad de la candidatura** ganadora de la elección, por haber **cometido fraude a la ley por indebida sustitución,** siempre que sea determinante para el resultado de la elección.

101. Para entender a qué se refiere la legislación por "fraude a la ley por indebida sustitución" y "candidatura ganadora", es necesario acudir a las disposiciones que regulan los **cambios en las candidaturas postuladas** por los partidos políticos en el Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, así como las modalidades de postulación.

102. En efecto, en términos del artículo 184, párrafo 1, inciso b), de dicho ordenamiento,[26] una vez registradas las candidaturas, éstas sólo podrán sustituirse por fallecimiento, inhabilitación, incapacidad, renuncia ratificada ante el instituto local o cancelación del registro por autoridad competente.

103. En tales casos, la persona que sustituirá a la candidatura deberá pertenecer a la militancia o haber sido parte de la ciudadanía externa **que hubiera participado en el proceso interno para la selección de precandidaturas** a cargos de elección popular.

---

[26] "**Artículo 184.** 1. Los partidos políticos podrán solicitar por escrito al Instituto la sustitución de las candidaturas observando las siguientes disposiciones:
"**a)** Dentro del plazo establecido para el registro de candidaturas, podrán sustituirlas libremente;
"**b)** Vencido el plazo a que se refiere el inciso anterior, las candidaturas podrán sustituirse por fallecimiento, inhabilitación, incapacidad, renuncia ratificada por la candidatura ante el Instituto o cancelación del registro por autoridad competente.
"En estos supuestos, la sustitución deberá recaer en la militancia o ciudadanía externa que hubiera participado en la consulta, asamblea o en cualquier otro proceso interno para la selección de precandidaturas a cargos de elección popular.
"En el supuesto de que se trate de precandidatura única o designación directa, la sustitución deberá recaer en la militancia activa del propio partido."

104. En caso de que se hubiera tratado de una candidatura única o designación directa, la sustitución deberá recaer en la militancia activa del partido de que se trate.

105. De tal suerte, el sistema legal de sustitución de candidaturas partidistas en Coahuila exige que la persona sustituta necesariamente sea militante o ciudadana externa al partido y que, en cualquiera de esos casos, hubiera participado en el proceso partidista interno de selección de la candidatura. En el supuesto de que se trate de precandidatura única o designación directa, la sustitución deberá recaer en la militancia activa del propio partido.

106. Así, cuando la causal de nulidad prevista en el artículo 82, fracción X, de la ley procesal electoral local hace referencia a un "fraude a la ley por indebida sustitución" alude a un incumplimiento a las reglas legales de sustitución de candidaturas. Es decir, si una candidatura partidista se sustituye en incumplimiento a las reglas el artículo 184, párrafo 1, inciso b), del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza,[27] se produce el referido "fraude a la ley" por indebida sustitución de las candidaturas.

107. Un segundo elemento de la disposición es la referencia a que la indebida sustitución debió realizarse respecto de la "candidatura ganadora". Esta expresión puede recaer respecto tanto de cargos de elección personal unipersonales como de aquellos que se postulan vía fórmula.

108. Evidentemente, no existe problema interpretativo con la expresión "candidatura ganadora" en relación con cargos unipersonales, para efectos de la causa de nulidad. Si indebidamente se sustituye una candidatura ganadora unipersonal, en fraude a la ley y esto es determinante para la elección, se producirá la consecuencia de nulidad.

109. Sin embargo, tratándose de postulaciones en fórmulas de candidaturas, la expresión "candidatura ganadora", puede interpretarse en al menos dos sentidos distintos:

[27] Ídem.

a) Candidatura ganadora entendida como la persona candidata que tiene el carácter de propietaria en la fórmula respectiva.

b) Candidatura ganadora entendida como ambos integrantes de la fórmula correspondiente.

110. Esta Suprema Corte considera que la primera opción interpretativa resultaría inconstitucional, pues resulta desproporcionado anular una elección tratándose de candidaturas que contienden en fórmula si existieron personas elegibles que compitieron válidamente.

111. En efecto, este Tribunal Pleno considera que la nulidad de una elección es una decisión que incide en el régimen democrático pues que retrasa la renovación democrática de los cargos de representación popular, además de que implica costos importantes al erario, así como la repetición de actos administrativos complejos que involucran a las autoridades y la participación ciudadana.

112. Así, a partir de un esquema de eficiencia y eficacia en el empleo de los recursos públicos (principios previstos en el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Política del país), y para tutelar la eficacia de los actos válidamente celebrados y el derecho de voto activo, se estima que el legislador local puede prever una causal para anular una elección sólo si ello resulte estrictamente necesario para tutelar los principios constitucionales que rigen las elecciones.

113. En ese sentido, no resultaría adecuado anular toda una elección por inelegibilidad en aquellos casos de cargos distintos a los unipersonales, esto es, candidaturas que se postulan en fórmula y alguna de las dos candidaturas (propietaria o suplente) no es inelegible.

114. Por tal motivo, se estima que la expresión "candidatura ganadora" para cargos que se postulan en fórmula debe entenderse como la referencia a ambas candidaturas que integran la fórmula, esto es, a la fórmula completa.

115. De tal suerte, tratándose de este tipo de cargos únicamente podrá anularse la elección correspondiente si ambas personas integrantes de la fórmula resultan ambas inelegibles, por indebida sustitución.

116. En ese sentido, una lectura sistemática de la legislación electoral del Estado de Coahuila arroja que, para la causal de nulidad relativa a la verificación de un fraude a la ley por inelegibilidad de la candidatura ganadora de la elección, por haber cometido fraude a la ley por indebida sustitución, **debe considerarse el tipo de elección,** pues de ello depende la modalidad en que se postulan las candidaturas y, consecuentemente, el modo en que se realizan las sustituciones que correspondan.

117. Este modo de ver los alcances de la causal de nulidad hace armónico el andamiaje normativo de la entidad y respeta los principios de certeza y el derecho al voto en su vertiente activa y pasiva.

b. Análisis de los conceptos de invalidez

118. Como se adelantó, el partido accionante sostiene que la causal de nulidad en estudio es inconstitucional porque: a) afecta el derecho de voto activo de los electores que seleccionaron a la candidatura ganadora; b) conculca el derecho de voto pasivo de la candidatura ganadora que fue electa y c) contraviene el principio de definitividad de los actos y etapas del proceso electoral, porque la sustitución de las candidaturas ocurre antes de la jornada electoral, esto es, en la etapa de preparación de la elección.

119. Consecuentemente, si una candidatura se sustituyó antes de la jornada electoral, esa decisión ya no puede ser revisada con motivo de un juicio en el que se solicita la nulidad de la elección por una presunta indebida sustitución.

120. No le asiste la razón al partido accionante. En primer término, como ya se dijo, la regulación de la causal de nulidad en estudio obedece a la facultad de configuración legislativa del Congreso de Coahuila. Asimismo, dicha facultad se ejerció válidamente, pues esta Suprema Corte considera que no se presentan las supuestas afectaciones que plantea el partido accionante.

121. En primer término, se observa que las causas de nulidad de una elección siempre tienen incidencia en los derechos de votar y ser votados de la ciudadanía. En efecto, las causas de nulidad tienen por objeto **privar de eficacia** la votación recibida en casilla o el resultado de una elección.

122. Sin embargo, se trata de una incidencia válida en la medida que la nulidad de una elección obedece a supuestos que ponen en entredicho la libertad o autenticidad del sufragio, la regularidad o integridad del proceso electoral o el cumplimiento de valores, principios o reglas que se estiman valiosos para el sistema democrático y electoral.

123. En el caso, de la casual de nulidad que priva de eficacia los comicios si "se acredite la inelegibilidad de la candidatura ganadora de la elección, por haber cometido fraude a la ley por indebida sustitución" se concluye que dicha regla objetivamente cumple la función de hacer respetar los derechos de la militancia que participa en un proceso interno de selección de candidaturas

124. Por ejemplo, si al interior de un partido compiten cuatro precandidaturas y posteriormente la candidatura ganadora queda impedida por cualquier causa, para contender en el proceso, la legislación coahuilense obliga a que la sustitución recaiga en alguna de las personas que compiten en el proceso interno de selección partidista.

125. Si la sustitución se realiza al margen de esta regla, la legislación estima que se produce un fraude a la ley (a las reglas de sustitución correspondientes). Si esta circunstancia no se advierte en la etapa de preparación de la elección y se permite competir a la persona respectiva en perjuicio de las personas que tienen mejor derecho y al margen de las disposiciones correspondientes, será posible que, al evaluar su elegibilidad, con posterioridad a la jornada, pueda determinarse la nulidad de la elección.

126. A este respecto, no se observa que determinar la inelegibilidad de una candidatura **con posterioridad a la etapa de jornada electoral** resulte inconstitucional o afecte la definitividad de las etapas del proceso, pues no existe alguna prohibición constitucional en ese sentido y, en cambio, estudiar dicha cuestión

es una condición necesaria para que las autoridades competentes puedan **declarar la validez de una elección,** pues de lo contrario, a partir de una formalidad, se estaría obligando a la ciudadanía a aceptar o tolerar a un o una gobernante que incumple las exigencias constitucionales y legales para ocupar el cargo.[28]

127. Es decir, la cuestión de la elegibilidad tiene que ver con cualidades que debe reunir una persona, incluso para el ejercicio mismo del cargo, razón por la que la calificación de los requisitos puede realizarse también en el momento o etapa en que se efectúe el cómputo final para realizar la declaración de validez de los comicios y declaratoria de elección del cargo, pues no puede concebirse legalmente que se declare **electo** a quien no cumpla con los requisitos previstos en la Constitución Política del País, las Constituciones Locales o las leyes aplicables.

[28] Máxime que, a manera de ejemplo, se observa que este también es el criterio que ha adoptado el tribunal especializado en casos concretos en materia electoral y el cual se comparte. Al respecto, véase la jurisprudencia 11/97 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: "ELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS. OPORTUNIDAD PARA SU ANÁLISIS E IMPUGNACIÓN. Es criterio reiterado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que el análisis de la elegibilidad de los candidatos puede presentarse en dos momentos: el primero, cuando se lleva a cabo el registro de los candidatos ante la autoridad electoral; y el segundo, cuando se califica la elección. En este segundo caso pueden existir dos instancias: la primera, ante la autoridad electoral, y la segunda en forma definitiva e inatacable, ante la autoridad jurisdiccional; ya que, al referirse la elegibilidad a cuestiones inherentes a la persona de los contendientes a ocupar el cargo para los cuales fueron propuestos e incluso indispensables para el ejercicio del mismo, no basta que en el momento en que se realice el registro de una candidatura para contender en un proceso electoral se haga la calificación, sino que también resulta trascendente el examen que de nueva cuenta efectúe la autoridad electoral al momento en que se realice el cómputo final, antes de proceder a realizar la declaración de validez y otorgamiento de constancia de mayoría y validez de las cuestiones relativas a la elegibilidad de los candidatos que hayan resultado triunfadores en la contienda electoral, pues sólo de esa manera quedará garantizado que estén cumpliendo los requisitos constitucionales y legales, para que los ciudadanos que obtuvieron el mayor número de votos puedan desempeñar los cargos para los que son postulados, situación cuya salvaguarda debe mantenerse como imperativo esencial.". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 1, Año 1997, páginas 21 y 22. Asimismo, se observa la tesis aislada XII/97 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: "ELEGIBILIDAD. SU EXAMEN PUEDE HACERSE EN EL MOMENTO EN QUE SE EFECTÚE EL CÓMPUTO FINAL Y SE DECLARE LA VALIDEZ DE LA ELECCIÓN Y DE GOBERNADOR (LEGISLACIÓN DE COLIMA).". Justicia **Electoral.** Revista del Tribunal **Electoral** del Poder Judicial de la Federación, suplemento 1, Año 1997, páginas 38 y 39.

128. De tal suerte, la ciudadanía tiene derecho a votar perfiles seleccionados válidamente, que hubieran cumplido las reglas legales correspondientes, no así candidaturas que se postularon con fraude a la ley.

129. Por tal motivo, si una candidatura ganadora obtuvo su postulación por la vía de sustitución, con fraude a la ley en los términos que dispone la legislación de Coahuila, procederá la declaratoria de nulidad por su inelegibilidad, lo cual se observa como una medida razonable en la medida que busca incentivar que los partidos políticos respeten el derecho de las personas que compitieron en los procesos internos de selección y que no obtuvieron originalmente la candidatura, pero que ante la eventualidad de ausencia del candidato seleccionado, tendrían derecho a sustituirlo. En tales condiciones, como se adelantó, se considera que **no le asiste la razón al partido accionante.**

130. No obstante, **le asiste parcialmente la razón al demandante** respecto a que resulta desproporcionado anular una elección tratándose de candidaturas que contienden en fórmula, pues si existieron personas elegibles que compitieron válidamente, no resultaría necesario privar de eficacia los comicios.

131. En efecto, como ya se dijo, se considera que la nulidad de una elección es una decisión que retrasa la renovación democrática de los cargos de representación popular, además de que implica costos importantes al erario, así como la repetición de actos administrativos complejos que involucran a las autoridades y la participación ciudadana.

132. Así, a partir de un esquema de eficiencia y eficacia en el empleo de los recursos públicos (principios previstos en el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Política del país), y para tutelar la eficacia de los actos válidamente celebrados y el derecho de voto activo, se estima que el legislador local puede prever una causal para anular una elección sólo si ello resulte estrictamente necesario para tutelar los principios constitucionales que rigen las elecciones.

133. En ese sentido, no resultaría adecuado anular toda una elección por inelegibilidad en aquellos casos de cargos distintos a los unipersonales, esto es, candidaturas que se postulan en fórmula y alguna de las dos candidaturas (propietaria o suplente) no es inelegible.

134. Por tal motivo, se estima que le asiste la razón al partido accionante cuando refiere que una interpretación inadecuada de la causal en estudio podría resultar inconstitucional. Al respecto, para mayor claridad, vale la pena reiterar el contenido del artículo impugnado:

"Artículo 82. Son causales de nulidad de una elección de diputación de mayoría relativa, Ayuntamiento o gubernatura del Estado, cualesquiera de las siguientes:

"...

"X. Cuando se acredite **la inelegibilidad de la candidatura ganadora de la elección,** por haber cometido fraude a la ley por indebida sustitución, siempre que sea determinante para el resultado de la elección."

135. Al respecto, se considera que la expresión "**candidatura ganadora**" debe interpretarse de manera sistemática con el tipo de cargo que se postula, es decir, dependiendo de si se trata de una candidatura unipersonal, o bien, una que se postula a través de fórmulas.

136. Cuando se trate de candidaturas ganadoras unipersonales, basta la sustitución de ésta con fraude a la ley y que se cumplan el resto de las condiciones que exige el precepto en estudio, para que proceda la nulidad de la elección.

137. Sin embargo, respecto de candidaturas que se postulan vía fórmula, resulta necesaria la inelegibilidad de ambas personas integrantes de la fórmula.

138. Resultaría desproporcionado anular una elección de diputaciones locales que se postulan y votan en fórmula, si sólo una de ellas se determina como inelegible, pues se estaría afectando el derecho de la persona que compitió válidamente (cumpliendo todas las exigencias constitucionales y legales) y el de la ciudadanía que la votó, además de que ante un ejercicio válido se estaría generando una consecuencia que indebidamente impacta en un adecuado empleo de los recursos públicos.

139. Por tal motivo, para evitar un efecto inconstitucional en la aplicación de la causal en estudio, lo procedente es realizar una interpretación sistemática del

precepto impugnado, en relación con el numeral 79 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 79. Cuando se declare la **inelegibilidad de candidaturas a diputaciones o regidurías electas** por el principio de mayoría relativa, tomará el lugar de la candidatura declarada no – elegible su suplente y en el supuesto de que este último también sea inelegible, la elección será nula.

"En el caso de la inelegibilidad de los diputados, regidores o síndicos electos por el principio de representación proporcional, ocupará el cargo el que sigue en el orden de la lista correspondiente al mismo partido político o coalición."

140. Es decir, a fin de respetar la libertad de configuración del legislador de Coahuila en materia de nulidad de elecciones, debe considerarse el contenido del citado numeral. De tal manera, sólo pueden anularse las elecciones de diputaciones o regidurías de mayoría relativa, por inelegibilidad de la candidatura electa, en términos de la causal en estudio (por haber cometido fraude a la ley por indebida sustitución, de conformidad con el citado artículo 82, fracción X), sólo **cuando ambas personas integrantes de la fórmula (propietario y suplente) sean inelegibles.**

141. De tal suerte, como se adelantó, la expresión **"candidatura ganadora"** debe entenderse atendiendo al tipo de encargo, esto es, considerando si se trata de un puesto unipersonal o que se postuló mediante una fórmula de propietario y suplente.

142. En términos del artículo 82, fracción X, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, si se acreditan los elementos respectivos, la nulidad de la elección procederá de manera automática respecto de cargos unipersonales, mientras que, tratándose de fórmulas de mayoría relativa, únicamente procederá en caso de que ambos integrantes sean inelegibles.

143. Por tales razones, lo procedente es **reconocer la validez del artículo 82, fracción X,** de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral

y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, al tenor de la interpretación sistemática expuesta en el presente apartado.

VII. DECISIÓN

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 71 Bis, párrafo primero, 82, fracción X y 109 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, adicionados mediante el Decreto Número 272, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintidós, en términos del 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 como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, 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 disposiciones reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y representación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones en los términos expresados por el señor Ministro Pardo Rebolledo, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones y separándose de los párrafos 45, 59, 60, 63, 65 y 66 del proyecto original, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, en los términos expresados por el señor Ministro Pardo Rebolledo y de los párrafos 76 y 77 del proyecto original, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su subapartado VI.2. "Análisis de fondo de los temas propuestos", en su tema 1. denominado "Regla que establece el momento a partir del cual se contabilizará el plazo para resolver los medios de impugnación en materia electoral local y cómo computar dicho plazo", consistente en reconocer la validez de los artículos 71 Bis, párrafo primero, y 109 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de la necesidad de realizar la interpretación sistemática, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández por consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su subapartado VI.2. "Análisis de fondo de los temas propuestos", en su tema 2, denominado "Causal de nulidad de elección por inelegibilidad de la candidatura ganadora derivada de un fraude a la ley por indebida sustitución de la persona originalmente postulada", consistente en reconocer la validez del artículo 82, fracción X, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo 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 precisados. Doy fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de julio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 147/2022, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de tres de enero de dos mil veintitrés.

Por unanimidad de once votos se reconoció la validez de los artículos 71 Bis, párrafo primero, y 109 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, adicionados a través de decreto número 272, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el treinta de septiembre de dos mil veintidós. Lo anterior, tras concluirse que la porción normativa "*una vez que se encuentren integrados*" permite a los justiciables conocer con precisión a partir de qué momento corre el plazo para resolver los medios de impugnación en materia electoral, pues es claro que dicha expresión se refiere al acuerdo de trámite que suele conocerse como *cierre de instrucción*, el cual, en el caso de la legislación procesal electoral de Coahuila, se encuentra previsto en el diverso 52, fracciones VII y IX, de la Ley de Medios de Impugnación local.

De la misma forma, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 82, fracción X, del mismo cuerpo normativo, básicamente por dos razones: la *primera*, porque existe libertad de configuración legislativa para regular causales de nulidad de elecciones locales adicionales a las constitucionalmente previstas; la *segunda*, porque si bien las causas de nulidad tienen incidencia en los derechos de voto activo y pasivo de la ciudadanía, en el caso, ello es legítimo y razonable, ya que se pretendió tutelar la certeza en la contienda y ciertas prerrogativas de los militantes de los partidos políticos.

Si bien voté con el sentido del fallo dictado por el Tribunal Pleno, no compartí la totalidad de sus consideraciones, porque a mi juicio existen consideraciones adicio-

nales que debieron tomarse en cuenta al momento de resolver. Por ello, emito el presente voto concurrente atendiendo a dos cuestiones fundamentales:

I. La porción normativa "*una vez que se encuentren debidamente integrados*" del artículo 71 Bis no implica una facultad discrecional de las personas juzgadoras.

En relación con el primer tema, respetuosamente no comparto las consideraciones del fallo contenidas en los párrafos 45, 59, 60, 63, 65, 66, 76 y 77, en donde se señala que la expresión del artículo 71 Bis, que establece "*una vez que se encuentren debidamente integrados*" implica una facultad discrecional de la persona juzgadora para decidir cuándo empieza a computarse el plazo para resolver el medio de impugnación promovido, pues conforme a estas consideraciones del fallo, ello dependerá de cuándo estime –*discrecionalmente*– que un expediente ya cuenta con todos los elementos que permiten resolver el medio de impugnación respectivo.

Contrario a dicha conclusión, en mi opinión, la referida expresión no da lugar a la discrecionalidad del juzgador para poner en estado de resolución el medio de impugnación, pues la tramitación y resolución de éste es un aspecto que se encuentra debidamente reglamentado en la ley.

En efecto, el capítulo VIII de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reglamenta "*la sustanciación de los medios de impugnación*", de tal suerte que la sección primera establece las reglas de sustanciación ante la autoridad responsable, mientras que la sección segunda, el trámite ante el Tribunal Electoral.

En consecuencia, de la interpretación sistemática de los artículos 44 a 54 de la referida legislación, concluyo que cuando el precepto impugnado establece que: "*Una vez que se encuentren debidamente integrados, los medios de impugnación relacionados con un proceso electoral local se resolverán en un plazo no mayor de …*", debe entenderse referido al momento en que se agote la sustanciación del recurso y se cierre la instrucción, es decir, se agote el trámite que regulan dichos preceptos, sin que ello se traduzca necesariamente en una cuestión discrecional como lo establece el fallo en los párrafos referidos, pues como lo señalé, tal sustanciación se encuentra debidamente reglamentada, por lo que no está al libre arbitrio de la persona juzgadora como sostuvo la mayoría del Tribunal Pleno.

II. La interpretación sistemática que sustenta la validez de la fracción X del artículo 82 cuestionada, debió robustecerse con diversas fracciones de ese mismo precepto.

Sobre este punto, el Tribunal Pleno determinó –entre otras cuestiones– que a partir de una interpretación sistemática de la porción impugnada con el artículo 79, la expresión "*candidatura ganadora*" debía interpretarse en función del tipo de cargo postulado, es decir, dependiendo de si se trataba de una candidatura unipersonal, o bien, una que se postula a través de fórmulas.

Así, cuando se trate de candidaturas ganadoras unipersonales, basta su sustitución con fraude a la ley y que se cumpla la otra condición que exige el precepto en estudio *(que sea determinante para el resultado de la elección)*, para que proceda la nulidad de la elección. Mientras que, respecto de candidaturas postuladas vía fórmula, sería necesario que fueran inelegibles ambas personas integrantes de la fórmula.

Coincido con esa conclusión, pero respetuosamente me parece que, para llegar a ella, la interpretación sistemática debía considerar también el contenido de las fracciones III, IV y V del propio artículo 82, para que el razonamiento quedara completo. Dichas fracciones, a la letra, establecen:

"Art. 82. …

"III. Cuando los candidatos a diputados, propietario y suplente, que hubieren obtenido constancia de mayoría sean **ambos inelegibles;**

"IV. Cuando los candidatos a presidentes municipales, síndicos y regidores que hubieren obtenido constancia de mayoría **sean inelegibles,** de tal manera que todo un Ayuntamiento se quede sin la totalidad de sus miembros;

"V. Cuando **el candidato a gobernador** del Estado sea declarado inelegible por el Tribunal Electoral, por haberse demostrado plenamente que no cumple con los requisitos legales para desempeñar ese cargo."

A mi juicio, las fracciones transcritas, al distinguir precisamente cómo se actualiza la nulidad de una elección según la naturaleza de la candidatura de que se trate *(unipersonal en la fracción V y por fórmula en las fracciones III y IV)*, apoyan la conclusión a la que llega la ejecutoria y, por tanto, debieron tomarse en cuenta para robustecer la interpretación sistemática.

Este voto se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER FEDERAL.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE CIENTO SETENTA Y NUEVE DIPUTADOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA PROMOVERLA, AL REPRESENTAR EL TREINTA Y CINCO PUNTO OCHO POR CIENTO (35.8 %) DE DICHO ÓRGANO LEGISLATIVO.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE CINCUENTA Y DOS SENADORES INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA PROMOVERLA, AL REPRESENTAR EL CUARENTA PUNTO SEIS POR CIENTO (40.6 %) DE DICHO ÓRGANO LEGISLATIVO.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE DECRETOS INTERPRETATIVOS DEBE VERIFICARSE SU CONTENIDO VINCULANTE, GENERAL, ABSTRACTO E IMPERSONAL.

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE CESACIÓN DE EFECTOS DEL DECRETO IMPUGNADO, AL NO ESTAR CONDICIONADA SU VIGENCIA A LA CONCLUSIÓN DE ALGÚN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO, COMO ES EL CASO DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO.

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE NORMAS ELECTORALES. VIOLACIÓN DE LA VEDA ELECTORAL –SU EXPEDICIÓN NOVENTA DÍAS ANTES DE QUE INICIE EL PROCESO ELECTORAL EN QUE VAYAN A APLICARSE– [INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE INTERPRETA EL ALCANCE DEL CONCEPTO DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL, PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD Y APLICACIÓN DE SANCIONES CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 449, NUMERAL 1, INCISOS B), C), D) Y E), DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Y 33, PÁRRAFOS QUINTO, SEXTO Y SÉPTIMO, Y 61 DE LA LEY FEDERAL DE REVOCACIÓN DE MANDATO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL DIECISIETE DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS].

VII. CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.

VIII. 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.

IX. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. EL DECRETO POR EL QUE SE INTERPRETA SU ALCANCE, EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD Y LA APLICACIÓN DE SANCIONES EN LA MATERIA, EMITIDO CUANDO ESTÉ EN CURSO UN PROCESO ELECTORAL, RESULTA VIOLATORIO DE LA VEDA ELECTORAL, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE INTERPRETA EL ALCANCE DEL CONCEPTO DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL, PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD Y APLICACIÓN DE SANCIONES CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 449, NUMERAL 1, INCISOS B), C), D) Y E), DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Y 33, PÁRRAFOS QUINTO, SEXTO Y SÉPTIMO Y 61 DE LA LEY FEDERAL DE REVOCACIÓN DE MANDATO].

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE INTERPRETA EL ALCANCE DEL CONCEPTO DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL, PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD Y APLICACIÓN DE SANCIONES CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 449, NUMERAL 1, INCISOS B), C), D) Y E) DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Y 33, PÁRRAFOS QUINTO, SEXTO Y SÉPTIMO Y 61 DE LA LEY FEDERAL DE REVOCACIÓN DE MANDATO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISIETE DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 46/2022 Y SUS ACUMULADAS 49/2022, 51/2022 Y 53/2022. PARTIDO ACCIÓN NACIO-

NAL, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA; DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; DIVERSOS SENADORES INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; Y EL PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO. 8 DE NOVIEMBRE DE 2022. PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: SALVADOR ANDRÉS GONZÁLEZ BÁRCENA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA.**	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	59-60
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.**	Se tiene por impugnado el decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha diecisiete de marzo de dos mil veintidós.	60
III.	**OPORTUNIDAD.**	Los escritos iniciales son oportunos.	60-61
IV.	**LEGITIMACIÓN.**	Los escritos iniciales fueron presentados por parte legitimada.	61-68
V.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.** **V.1. El decreto impugnado no es una norma de carácter general.**	**Infundada,** pues ha sido criterio de este Pleno que los decretos interpretativos en términos del artículo 72, apartado F, de la Constitución Federal son normas de carácter general.	68-76

	V.2. Cesación de efectos.	**Infundada.** El que hubiera concluido el pasado procedimiento de revocación de mandato, no implica que el decreto impugnado cese en sus efectos, ya que comparte la misma naturaleza que la norma que interpreta, por lo que no se agota en una situación particular o proceso en específico.	76-81
VI.	**Tema que será analizado en esta resolución.**	VII.1 Violación a la veda legislativa.	81-82
VII.	**ESTUDIO DE FONDO. VII.1. Violación a la veda legislativa.**	**Fundada.** Por la trascendencia que, como requisito constitucional, tiene el análisis de la veda legislativa en materia electoral, su estudio es preferente y se determina que el decreto impugnado incide en modificaciones fundamentales de diversos procesos electorales en curso al momento de su emisión, al incorporar el concepto de propaganda gubernamental, los alcances del principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos a cargo de las personas servidoras públicas a efecto de no incidir en la equidad en la contienda e incorporar elementos a la imposición de sanciones.	82-98
VIII.	**EFECTOS. Declaratoria de invalidez.**	Se invalida el decreto impugnado y que dicha declaratoria surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivo de esta sentencia al Congreso de la Unión.	99-100
	Notificaciones.	Se ordena notificar la sentencia al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal.	100
IX.	**DECISIÓN.**	PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.	100-101

		SEGUNDO.—Se declara la invalidez del decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, conforme a lo precisado en los apartados VII y VIII de esta ejecutoria. TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.	

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelven las acciones de inconstitucionalidad 46/2022, promovida por los partidos políticos nacionales Acción Nacional (en adelante PAN), Revolucionario Institucional (en adelante PRI) y de la Revolución Democrática (en adelante PRD); y sus acumuladas 49/2022, promovida por diversas diputaciones del Congreso de la Unión, 51/2022, promovida por diversas senadurías del Congreso de la Unión y 53/2022, promovida por el partido político nacional Movimiento Ciudadano (en adelante MC), contra el decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha diecisiete de marzo de dos mil veintidós (en adelante el Decreto interpretativo o el Decreto impugnado).

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

Presentación de los escritos iniciales de demandas. Mediante sendos escritos presentados en el Buzón Judicial de este Alto Tribunal, el veintitrés de marzo de dos mil veintidós, Marko Antonio Cortés Mendoza, en su calidad de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN; Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, en su calidad de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI y José de Jesús Zambrano Grijalva, en su calidad de presidente de la Dirección Nacional Ejecutiva del Partido de la Revolución Democrática; el veintinueve de marzo de dos mil veintidós por diversas diputaciones; el treinta de marzo de dos mil veintidós por diversas senadurías y el uno de abril de dos mil veintidós, Dante Alfonso Delgado Ranauro, Benjamín Alamillo González, Ana Lucía Baduy Valles, Rubén Isaac Barrios Ochoa, Jacobo David Cheja Alfaro, Priscilla Franco Barba, Martha Patricia Herrera González, Tabita Ortiz Hernández, Lucía Alejandra Puente García y Juan Ignacio Zavala Gutiérrez, en su carácter de integrantes y de secretario general de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional de MC; promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad contra el decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE) y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato (en adelante LFRM), publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de dos mil veintidós, en los términos siguientes:

"SE INTERPRETA EL ALCANCE DEL CONCEPTO DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL, PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD Y APLICACIÓN DE SANCIONES CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 449, NUMERAL 1, INCISOS B), C), D) Y E), DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Y 33, PÁRRAFOS QUINTO, SEXTO Y SÉPTIMO, Y 61 DE LA LEY FEDERAL DE REVOCACIÓN DE MANDATO.

"Artículo Primero. Como concepto de propaganda gubernamental, en su aplicación contenida en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 449, numeral 1, incisos b) y d) así como en la Ley Federal de Revocación de Mandato, artículo 33, párrafos quinto y sexto, debe entenderse:

"El conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones difundidas, bajo cualquier modalidad de comunicación social, con cargo al presupuesto público, etiquetado de manera específica para ese fin, por un ente público (Poderes de la Federación, entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como órganos constitucionales autónomos, o cualquier otra dependencia o entidad de carácter público), con el objeto de difundir el quehacer, las acciones o los logros relacionados con sus fines, o información de interés público referida al bienestar de la población, cuyas características deberán ajustarse a lo señalado en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"No constituyen propaganda gubernamental las expresiones de las personas servidoras públicas, las cuales se encuentran sujetas a los límites establecidos en las leyes aplicables.

"Tampoco constituye propaganda gubernamental la información de interés público, conforme al artículo 3, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que debe ser difundida bajo cualquier formato por las personas servidoras públicas."

"Artículo Segundo. La obligación de las personas servidoras públicas de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos señalada en los artículos 449, numeral 1, incisos c) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafo séptimo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, consistirá en:

"La aplicación de recursos públicos, entendidos como la instrucción a personas servidoras públicas subordinadas por el cargo que se ejerce; la aplicación

de recursos financieros para el pago directo de, o la ocupación de cualquier tipo de bien material propiedad pública bajo su cargo o con acceso a éste, de manera absolutamente ajena a la realización de reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquellos actos que impliquen apoyo a personas aspirantes, precandidatas, candidatas o a partidos políticos antes, durante o después de campañas electorales, además de las que mencionen expresamente ambas leyes.

"Artículo Tercero. Las sanciones aplicables a las autoridades o personas servidoras públicas de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los Poderes Locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno de la Ciudad de México, órganos autónomos y cualquier otro ente público conforme a los artículos 449, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, deberán ser aplicadas bajo el principio de estricto derecho. No podrán aplicarse sanciones por analogía o mayoría de razón.

"Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

2. **Conceptos de invalidez.** Las partes actoras en las acciones de inconstitucionalidad expusieron los siguientes conceptos de invalidez:

a. Acción de inconstitucionalidad 46/2022 (PAN, PRI y PRD).

• Primer concepto de invalidez:

- Existe violación al principio de legalidad, contenido en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, así como al principio democrático que se deriva de los diversos 39, 40, 41 y 134, todos de la Constitución General, provocando la invalidez del Decreto, debido a que modificó el sentido de la norma interpretada para restringir su ámbito material de aplicación.

- El Decreto se emitió con fundamento en el apartado F del artículo 72 de la Constitución Federal. Conforme a dicho precepto se observará el mismo pro-

ceso legislativo que para una ley. Por su parte, este Alto Tribunal, en las jurisprudencias P./J. 69/2005 y P./J. 87/2005, ha delimitado esta facultad.

- El Decreto modificó por completo el sentido de las normas para restringir o reducir su ámbito material de aplicación, contraviniendo la teleología constitucional de las normas interpretadas.

- Cuando el Decreto, en su artículo primero, interpreta el concepto de propaganda gubernamental contenido en los artículos 449 de la LGIPE y 33 de la LFRM, contraviene la razón esencial de elevar a rango constitucional el principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos y en la difusión de propaganda gubernamental, para sancionar su incidencia en la equidad de la contienda electoral, incorporado en el diverso 134 de la Constitución Federal debiéndose interpretar armónicamente con el 41 del mismo ordenamiento.

- Dichos preceptos constitucionales fueron interpretados al resolverse la acción de inconstitucionalidad 119/2020, determinando un concepto de propaganda gubernamental.

- Los órganos aplicadores siempre tendrán frente a ellos una serie de alternativas de sentido adjudicables al texto a aplicar. Ante esto, puede ser que, mediante una norma intermedia (entre la norma a interpretar y la norma individualizada), el legislador determine el significado de aquella norma. Esto es la llamada interpretación auténtica.

- Ahora bien, esta interpretación, inscrita en un sistema jurídico como el mexicano en el que son los tribunales federales los encargados de la interpretación normativa, no puede tener por objeto modificar la norma interpretada, menos aun cuando ésta recoge conceptos constitucionales que, además, han sido interpretados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF).

- En el presente caso, no hay cabida a diversas alternativas de interpretación sobre los alcances del concepto de propaganda gubernamental y utilización de recursos públicos, lo que constituye un requisito previo para la validez de una interpretación auténtica.

- El Decreto pretende apartarse de los criterios emitidos por el TEPJF al sostener, en su iniciativa, que se emite dada la presencia de criterios judiciales contradictorios que han ignorado el significado que el Constituyente les dio a determinados conceptos.

- Así, corresponde a este Alto Tribunal profundizar sobre los límites del ejercicio efectuado de interpretación auténtica a la luz de los siguientes temas:

1) La interpretación auténtica no es una facultad de modificación o derogación de la norma interpretada. El Decreto impugnado no supera esta grada, en tanto modifica directamente el espíritu del artículo 134 constitucional en cuanto a los conceptos de imparcialidad de recursos públicos y equidad en la contienda electoral respecto de la propaganda gubernamental, así como sus alcances conforme a la interpretación judicial

2) Debe seguir el mismo trámite legislativo que para la norma inicial. El decreto en realidad interpreta principios y valores constitucionales. Esto, ya que la LFRM y la LGIPE replican el contenido de preceptos constitucionales. Quien tenía la facultad de interpretar las normas derivadas de la reforma de dos mil siete era la integración del Constituyente que realizó dicha reforma, no así una integración futura y diversa. Aun si la interpretación se realizó sobre leyes secundarias, no se llevó a cabo el proceso legislativo correcto, ya que el mismo día que se dio cuenta en el Pleno de la Cámara de Diputadas y Diputados respecto de la iniciativa del decreto, fue discutida y aprobada, al haber sido dispensada de los trámites legislativos.

3) Que su resultado sea la elección de una de las alternativas interpretativas jurídicamente viables del texto que se interpreta y que esas posibilidades de interpretación no pueden ser elaboradas tomando en cuenta solamente el texto aislado del artículo que se interpreta, ya que el mismo es parte de un sistema de normas que adquiere un sentido de conjunto o "sistémico" en el momento en que los operadores realizan una aplicación. El Decreto impugnado omite considerar el espíritu que motivó al Constituyente Permanente en dos mil siete a proscribir que actores ajenos (personas servidoras públicas) incidan en las campañas electorales y que la propaganda gubernamental debe ser institucional, salvo las excepciones previstas para ello.

- Así, el Decreto es omiso en atender las motivaciones históricas que derivaron en la reforma aludida, apartándose de lo dicho por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la interpretación histórica contenida en la jurisprudencia P./J. 61/2000.

- Para esto, la accionante narra los antecedentes a dicha reforma electoral, así como el clima en el que se dieron las elecciones presidenciales de dos mil seis. Menciona que estos principios ya se encontraban, en un primer esbozo, en los "Acuerdo de Neutralidad" o en las "Normas Reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de Recursos públicos para el Proceso Electoral Federal 2008-2009" expedidos, ambos, por el otrora Instituto Federal Electoral.

- El TEPJF ha sostenido, básicamente y desde hace más de diez años, el mismo concepto de propaganda electoral (SUP-RAP-19/2010 y 123/2010 y acumulados), mismo que en la iniciativa del Decreto se considera contradictorio.

- Desde dos mil siete, se reconoce que se está en presencia de propaganda electoral si: a) un servidor o entidad pública emite un mensaje; b) que éste se dé mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones; c) que se advierta su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno; y, d) que tal difusión se oriente a generar una aceptación en la ciudadanía. Incluso, por decisión del TEPJF, consideró que las expresiones en las que no se hacía referencia a partido político, candidato o proceso electoral alguno, constituían propaganda gubernamental prohibida.

- Debe aclararse que el conjunto normativo a interpretar supone no sólo el ejercicio de las normas que están dentro del mismo ordenamiento, sino también de las normas superiores y de los principios y valores que componen al sistema jurídico.

- La interpretación auténtica tiene, dos limitaciones: a) las posibilidades semánticas del texto tomado de manera aislada, elaborando una serie de alternativas viables para el texto a interpretar; y, b) estas posibilidades iniciales contrastadas con el sentido sistémico del orden jurídico, tomando en cuenta normas de rango superior e, incluso, principios y valores explícitos o implícitos del ordenamiento.

- Al no existir contradicción en los supuestos de interpretación, al obviarse el espíritu del Constituyente en la reforma de dos mil siete, y al ser omiso de realizar una interpretación armónica de los artículos 33, 41 y 134 de la Constitución General, esta interpretación auténtica no se ajusta a los parámetros de este Alto Tribunal.

• Segundo concepto de invalidez.

- Existe violación al principio de certeza establecido en el artículo 105 de la Constitución General, ya que el motivo de la prohibición de decretarse y promulgarse leyes electorales noventa días previos a una elección tiene sustento en permitir que sean impugnadas ante este Alto Tribunal para que se resuelvan previo al inicio del proceso electoral, garantizando el principio de certeza en la materia. Esta limitante aplica respecto de "modificaciones legales fundamentales". Conforme a la jurisprudencia P./J. 98/2006, son aquellas que alteran de manera sustancial disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral. Conforme al citado principio, los participantes del proceso electoral conocen, en forma cierta, las reglas bajo las cuales se llevará a cabo el mismo. Este principio y la prohibición son aplicables al proceso de participación ciudadana (tesis P./J. 87/2007).

- Es hecho notorio que los procesos electorales de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas comenzaron entre los meses de septiembre y diciembre de 2021. Por su parte, el Decreto fue publicado el diecisiete de marzo de dos mil veintidós, por lo que es inconcuso que fue publicado después de iniciados los mencionados procesos electorales y el revocatorio, por lo que conforme con las tesis P./J. 144/2005 y P./J. 60/2001, así como las ya citadas, el Decreto transgrede los artículos 14, 35, 39, 40, 42, párrafo tercero y 116, fracción IV, inciso B), de la Constitución General.

- La modificación impugnada viola el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, en tanto es de naturaleza electoral, fundamental y se realizó durante el proceso electoral, ya que éste, conforme a la jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF 1/2002, concluye hasta que ésta haya resuelto el último de los medios de impugnación promovidos contra actos o resoluciones electorales emitidos al final de la etapa de resultados, resultando aplicable el precedente de la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas

74/2014, 76/2014 y 83/2014 al determinar que el plazo para la celebración de la elección corresponde a una Norma Fundamental.

• Tercer concepto de invalidez:

- Se transgreden los principios de irretroactividad de la ley y de seguridad jurídica, previstos en el artículo 14 de la Constitución General, al violarse los derechos adquiridos de los gobernados que promovieron la revocación de mandato bajo el amparo de la ley que hoy se modifica.

- Conforme con lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, toda norma tiene como componentes un supuesto y una consecuencia. Así mismo en dichos precedentes se determinó que una norma transgrede este principio cuando trata de modificar o alterar derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior siendo aplicable la jurisprudencia P./J. 123/2001.

- El principio de irretroactividad se vulnera en perjuicio de los gobernados que promovieron la revocación de mandato, en tanto se modifica la suspensión de difusión de propaganda gubernamental, de tal manera que el decreto impugnado no puede aplicarse al proceso de revocación dos mil veintidós.

- El decreto impugnado crea inseguridad jurídica debido a que genera ambigüedad respecto a lo establecido en la Constitución General y por esta Suprema Corte, al ser contradictorio en ambos casos.

- Se pretende modificar lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 151/2021 respecto de la omisión legislativa y la invalidez pospuesta del artículo 61 de la LFRM en aras de no realizar una aplicación retroactiva.

- No existe un fundamento legal que permita la aplicación del decreto en forma retroactiva (tesis 1a./J. 50/2003).

• Cuarto concepto de invalidez.

- Se transgrede el principio de reserva de ley, ya que, conforme con los límites de la facultad reglamentaria, en la jurisprudencia P./J. 30/2007, cuando una

norma constitucional reserva expresamente a la ley secundaria la regulación de una determinada materia excluye la posibilidad de que ello pueda hacerse en otras normas secundarias como el reglamento. Así mismo, esta facultad no puede modificar, ni ir más allá de lo previsto en la ley reglamentada.

- El Decreto pretende dejar sin efectos las interpretaciones y criterios de las autoridades jurisdiccionales competentes, con la intención de realizar actividades, manifestaciones, declaraciones y señalamientos que han sido determinadas como violatorias de los artículos 41 y 134 de la Constitución General, la LFRM, la LGIPE y la acción de inconstitucionalidad 151/2021.

- Los principios de seguridad jurídica, reserva y primacía de la ley, son aplicables a los reglamentos y a los criterios de interpretación de una ley, estos últimos tienen como límites los alcances de las disposiciones que interpretan, por lo que sólo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en ley.

- La emisión del criterio interpretativo es una función materialmente legislativa similar a la creación de un reglamento, lo cual, debió seguir el procedimiento legislativo correcto de conformidad con lo dispuesto en la normatividad constitucional aplicable.

b. Acción de inconstitucionalidad 49/2022 (Diputaciones).

• Primer concepto de invalidez.

- Los artículos primero y segundo del Decreto contravienen lo dispuesto en los numerales 1, 35, 41 y 134 de la Constitución, al ser notoriamente contrarios a la forma, alcances y límites definidos en jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; ya que en la jurisprudencia P./J. 87/2005, se determinan los límites de la interpretación auténtica.

- Si bien es cierto que la vaguedad del lenguaje genera una posibilidad de opciones de interpretación en el órgano de individualización y para evitar ello el órgano legislativo puede emitir una norma intermedia para explicitar la opción correcta; sin embargo, en el caso no hay cabida a diversas alternativas interpre-

tativas sobre el concepto de propaganda gubernamental, imparcialidad y utilización de recursos públicos, dada su definición constitucional y jurisprudencial.

- Son cuatro las características establecidas en la jurisprudencia de este Alto Tribunal para estar en presencia de una interpretación auténtica legítima: 1) no se debe modificar o derogar la norma interpretada; 2) debe seguirse el mismo trámite legislativo que para la norma inicial; 3) su resultado demanda la elección de una de las diversas alternativas interpretativas; y, 4) éstas no pueden ser elaboradas tomando en cuenta el texto aislado.

- El Decreto impugnado no cumple con ninguna de esas características, ya que modifica el espíritu del artículo 134 constitucional (imparcialidad de recursos y equidad en la contienda respecto de la propaganda y sus alcances jurisprudencialmente determinados); en realidad se realiza una interpretación de conceptos y valores constitucionales, pues la LGIPE y la LFRM solamente replicaron el contenido de los introducidos en la reforma de dos mil siete. Además, debió ser el propio Constituyente de esta reforma, en caso de ser necesario, el único legitimado para realizar la interpretación auténtica del contenido de esta reforma, conforme con el procedimiento establecido en el diverso 135 constitucional.

- El Congreso de la Unión no puede emitir leyes interpretativas de la Constitución, pues en el artículo 72, apartado F, sólo se hace referencia a leyes y aun si el decreto impugnado fuera sobre leyes secundarias, no se siguieron las etapas del procedimiento legislativo, ya que, sin justificación alguna, se dispensaron los trámites legislativos y se sometió directamente a discusión del Pleno de la Cámara de Diputadas y Diputados. Es decir, el mismo día en que se presentó se discutió y fue aprobada, obviando el trámite de discusión en Comisiones.

- El Decreto impugnado no atiende ni a la iniciativa, ni a los dictámenes, ni a las razones históricas que dieron origen a la proscripción de que actores políticos externos incidan en las campañas y que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, salvo las excepciones previstas para ello en la mencionada reforma de dos mil siete. Se omite atender las motivaciones históricas, apartándose de la jurisprudencia P./J. 61/2000, en relación con el contexto en que se suscitó la elección presidencial de dos mil seis que derivó en los "Acuerdo de Neutralidad" o en las "Normas Reglamentarias sobre imparcialidad

en el uso de Recursos públicos para el Proceso Electoral Federal dos mil ocho-dos mil nueve" expedidos por el otrora Instituto Federal Electoral.

- El TEPJF desde hace más de diez años, ha sustentado el mismo concepto de propaganda electoral (SUP-RAP-19/2010 y 123/2010 y acumulados), que es contradicho por el decreto impugnado.

- Desde 2007, se reconoce que se está en presencia de propaganda electoral si: a) un servidor o entidad pública emite un mensaje; b) que éste se dé mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones; c) que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno; y, d) que tal difusión se oriente a generar una aceptación en la ciudadanía. Incluso, por decisión del TEPJF, consideró que las expresiones en las que no se hacía referencia a partido político, candidato o proceso electoral alguno, constituían propaganda gubernamental prohibida.

• Segundo concepto de invalidez.

- Los artículos primero y segundo del Decreto contravienen los diversos 1o., 35, 41, 72, inciso f), 99 y 134 constitucionales, pues la interpretación no es de jerarquía superior a los criterios emitidos por el TEPJF quien es la máxima autoridad en la materia, en términos del numeral 99 constitucional y, sin embargo, se reconoce que su objetivo es realizar una interpretación que elimine esos criterios.

- El Decreto impugnado se funda en los artículos 71, fracción II y 72, apartado F, de la Constitución General, no así en el diverso 73, por lo que no puede tener el mismo carácter que la ley; es un acto posterior que, si bien permite que el legislador fije los alcances, su naturaleza, origen y fuerza no es el mismo, por lo que no puede modificar los criterios electorales de este Alto Tribunal o del TEPJF.

- No puede pretenderse fijar la interpretación de disposiciones emitidas hace más de cinco años por una integración legislativa diferente. Además de que la facultad interpretativa no es ilimitada; de tal manera que se está disfrazando una reforma legal a partir de una interpretación, pues es claro que el decreto modi-

fica el contenido de la ley, cuando su finalidad debiera ser la reducción de la ambigüedad de ciertos preceptos legales.

• Tercer concepto de invalidez.

- Los artículos primero y segundo del decreto impugnado transgreden los diversos 14, 16, 35, fracciones I y IX, y 41 de la Constitución Federal, pues afectan directamente el derecho al voto libre que tiene la ciudadanía, ya que los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e), de la LGIPE y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la LFRM son parte de un sistema regulatorio que busca materializar el modelo de comunicación en materia electoral, a través de la precisión de infracciones basadas en el propio texto constitucional.

- El Decreto impugnado permite el ejercicio de actos y propaganda por parte de personas servidoras públicas que puedan incidir en el sentido del sufragio, al considerar solamente como propaganda gubernamental aquella emitida con cargo al presupuesto público, etiquetado de manera específica para ese fin, por un ente público con el objetivo de difundir el quehacer, acciones o logros relacionados con sus fines o información de interés público referida al bienestar de la población.

- Se permite que las personas servidoras públicas, haciendo uso de los canales institucionales, puedan expresarse en el sentido que quieran y que se pueda difundir toda información que resulte relevante o beneficiosa para la sociedad. Esto, permite la realización de asambleas y todo tipo de actos de apoyo a personas aspirantes o candidatas antes, durante y después de campañas electorales, por lo que posibilita la inclusión de actividades gubernamentales en los procesos electorales, lo que conlleva una presión directa para influir en el elector, transgrediendo la equidad en la contienda, la imparcialidad y el voto libre de la ciudadanía.

- Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que, cuando se realiza un ejercicio interpretativo, se debe acudir a la norma más amplia o la interpretación más extensiva [tesis 1a. CCLXIII/2018 (10a.)], conforme al principio *pro persona*, sin embargo, la interpretación del decreto extiende las actividades de las personas servidoras públicas, permitiendo una difusión total de sus actividades, restringiendo la libertad en el ejercicio al voto libre de la ciudadanía.

- Lo mismo sucede con la interpretación del principio de imparcialidad, pues implícitamente prevé que las personas servidoras públicas puedan realizar diversos actos que impliquen apoyo a actores involucrados en procesos electorales, pudiendo injerir en la libertad del voto ciudadano.

• Cuarto concepto de invalidez.

- El artículo tercero del decreto impugnado es violatorio de los artículos 94 y 105 de la Constitución General, al ser contrario a la acción de inconstitucionalidad 151/2021, ya que en ésta se reconoció que el diverso 35, fracción IX, de la Carta Magna, prohíbe la difusión de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, con la excepción de las campañas informativas relativas a servicios educativos y de salud; limitación que replicaba el artículo 33 de la LFRM.

- La parte actora en este apartado reitera lo resuelto en relación con el artículo 61 de la LFRM y la prohibición de retroactividad a la que ya hizo mención, concluyendo que la inconstitucionalidad del decreto impugnado deriva de que pretende modificar los alcances del diverso 33 de la LFRM y revertir los efectos de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 151/2021.

• Quinto concepto de invalidez.

- Los artículos primero, segundo y tercero del decreto impugnado transgreden los diversos 49, 103, 105 y 107 de la Constitución General, al violar los principios de división de poderes y supremacía constitucional al asumir la interpretación de disposiciones legales contrarias a lo dispuesto en la Constitución General y la interpretación de esta Suprema Corte en relación con los alcances de la propaganda gubernamental y el principio de imparcialidad.

• En la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, se determinó que la Constitución ordena categóricamente que deberá suspenderse la difusión de toda propaganda gubernamental en los medios de comunicación social por todo aquel ente público, exceptuando las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud o protección civil. De ahí emanó la jurisprudencia P./J. 27/2013 (9a.), cuyo criterio no se ve alterado por la reforma de dos mil dieciséis y en la jurispru-

dencia P./J. 28/2010 se estableció la obligación constitucional de las personas servidoras públicas de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su responsabilidad y no influir en la equidad de la contienda electoral. Además, que el artículo 134 impone una obligación absoluta y de estricto cumplimiento de asegurar los principios de imparcialidad y equidad de la competencia, incluyendo todo tipo de actividades como las ya mencionadas en el concepto de invalidez anterior.

- En consecuencia, el Congreso de la Unión excede sus facultades al pretender interpretar directamente la Constitución, no obstante esa labor ya fue realizada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

• Sexto concepto de invalidez.

- El Decreto impugnado viola los artículos 1o., 35, 41, 72, 74, fracción IV y 134 de la Constitución General, al no existir deliberación efectiva que pudiera garantizar la protección de los principios constitucionales, ya que en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, para respetar los principios de democracia y representatividad, se debe tomar en cuenta el contenido de las leyes y la forma en que son creadas o reformadas. Así, la deliberación por parte de las minorías y mayorías políticas es esencial.

• En la controversia constitucional 19/2007 se determinó que el derecho a la participación deliberativa consiste en que todas las cuestiones que se sometan a votación del órgano legislativo deben suceder en un contexto de deliberación parlamentaria donde se expresen todos los grupos; mayorías y minorías parlamentarias. Además, al resolverse el amparo en revisión 27/2021 se reconoció que el procedimiento democrático puede ser violatorio de la Constitución General si se usa el poder público para esconder la deliberación y decisión de asuntos que incumben a la sociedad y sobre los cuales cabe una relación con los derechos humanos a la participación política y a la libertad de expresión e información.

- La falta de deliberación pública afecta la legalidad del procedimiento legislativo, lo que se traduce en una violación a la seguridad jurídica dado el vicio de origen de la norma. Así, no basta con que se cumpla formalmente con la deliberación, sino que se debe actualizar la discusión de los asuntos; si no se analiza la posición minoritaria el proceso es una simulación.

- En el caso, el día de la votación del decreto en el Pleno de la Cámara de Diputadas y Diputados se acordó subir en la sesión ese mismo día el punto, sin previo aviso o notificación y sin otorgar tiempo a los legisladores de leerlo y conocer su alcance. El diez de marzo, la presidencia de la Cámara sometió a consideración de la Mesa Directiva la propuesta de iniciativa del decreto, para que se incorporara al orden del día de la sesión con carácter de urgente y obvia resolución, sin exposición razonada que justificara dicha condición. Ante esto, se presentó moción suspensiva dado que no pueden modificarse leyes electorales noventa días antes de alguna votación, pero fue desechada por el Pleno. Lo anterior incidió determinantemente en la participación de la minoría en la discusión, al no contarse con la anticipación que permite analizar y llegar a un verdadero intercambio de ideas y consenso legislativo. Lo que materializa ese uso del poder público para esconder la deliberación, sin cumplir materialmente con el proceso legislativo e impactando la calidad democrática de la decisión final, tal y como se precisa en la jurisprudencia P./J. 37/2009.

• Séptimo concepto de invalidez.

- Los artículos primero y segundo del Decreto impugnado violan los diversos 14, 16, 41, 53, fracciones I y IX, y 105, fracción II, de la Constitución General, en cuanto al principio de certeza jurídica al ser un criterio sobre una ley de participación ciudadana y ley electoral cuando ya había iniciado el proceso revocatorio y electoral local, ya que existe la prohibición constitucional de realizar modificaciones legales fundamentales, las cuales están delimitadas en la jurisprudencia P./J. 98/2006 de este Alto Tribunal como aquellas que alteran de manera sustancial disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral, como pueden ser el otorgamiento, modificación o supresión de un derecho u obligación para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales. Esto aplica para los procesos de participación ciudadana, conforme con la jurisprudencia P./J. 87/2007.

- El decreto impugnado entró en vigor cuando ya habían iniciado los procesos electorales y el revocatorio y contiene modificaciones a disposiciones de carácter fundamental, pues incide en el tema de propaganda gubernamental y en los principios de equidad, imparcialidad y en el ejercicio de derechos político-electorales, además de que pretende modificar las conductas prohibitivas en cuanto a comunicación gubernamental y a la disposición de recursos públicos, desequilibrando los procesos electorales y revocatorio.

• Octavo concepto de invalidez.

- Los artículos primero y segundo del Decreto impugnado transgreden lo dispuesto en los diversos 1o., 109 y 134 constitucionales, pues la propia Norma Fundamental reconoce las restricciones que se imponen a la libertad de expresión de personas servidoras públicas, sin hacer distinción en la utilización de recursos y elementos materiales e inmateriales para la propaganda, al establecer que la propaganda que difundan los Poderes u órganos autónomos de los tres órdenes de gobierno deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, sin nombres, imágenes, voces o símbolos que indiquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública.

- El Decreto vulnera la racionalidad de las restricciones constitucionales cuya finalidad es estipular un *desiderátum* al ejercicio de comunicación en la modalidad de propaganda en contextos de campaña y con recursos públicos. Al establecerse la expresión "cualquier modalidad", la restricción no dispone ninguna excepción que pueda sobreponerse a la disposición constitucional.

- El artículo 134 de la Constitución General contiene una restricción que el Decreto pretende limitar al excluir de la obligación de imparcialidad, como restricción válida a la libertad de expresión, en virtud de que, funcionalmente, tiene el objetivo de procurar una utilización imparcial de recursos públicos en general y no sólo a la partida presupuestal con la que se sufraga la publicidad oficial, pues esto ignora que el servicio público cuenta con diversos bienes y recursos. Pretender interpretar que la restricción constitucional sólo se refiere a recursos presupuestales líquidos utilizados para sufragar gastos de publicidad implica es limitado e ineficaz para los efectos de cumplir el mandato constitucional. Como recurso público debe entenderse, además de lo otorgado presupuestalmente, los bienes y derechos tangibles e intangibles que forman parte del acervo patrimonial de los poderes públicos y cuya utilización es necesaria e indispensable para realizar la función pública, pues de usarse se materializaría la desventaja en los procesos.

- El artículo tercero del Decreto impugnado, al establecer "No podrán aplicarse sanciones por analogía o mayoría de razón" excede el marco constitucional que establece la exclusión a sanciones referidas a cuestiones exclusivamente penales (taxatividad) y que encuentra soporte en el artículo 1o. constitucional.

La funcionalidad de dicha restricción se deriva de la necesidad de especificar que aplica en el ámbito penal. Al no encontrarse dicha restricción expresamente señalada en el derecho sancionador diverso al penal, la Constitución establece márgenes para la aplicación de la normatividad aplicando los principios que pretenden excluir, abriendo el riesgo de conductas impropias y contrarias en las contiendas electorales. Es el artículo 109 de la Constitución el que señala el marco de principios que estipulan el cauce del derecho disciplinario.

• Noveno concepto de invalidez.

• Los artículos primero y segundo del Decreto transgreden el principio de seguridad jurídica, ya que hace referencia a las fracciones b), c), d) y e) del numeral 1 del artículo 449 de la LGIPE, sin embargo, en la exposición de motivos se transcriben otras fracciones que no resultan coincidentes. Así, si bien el decreto pretende interpretar el concepto de propaganda gubernamental, al hacer referencia a los incisos b) y d), pero éstos se refieren a temas de violencia política contra la mujer y al incumplimiento del principio de imparcialidad cuando se afecte la equidad en la contienda, respectivamente.

- El artículo segundo del Decreto impugnado interpreta el concepto de imparcialidad en el uso de recursos públicos por parte de las personas servidoras públicas, señalando el inciso c), pero éste se refiere a la infracción de la difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que va del inicio de las campañas hasta el día de la jornada electoral.

- La falta de claridad sobre las fracciones interpretadas afecta la validez del procedimiento legislativo y, además, deja a los sujetos obligados en total indefensión al evitar conocer la voluntad conjunta de las Cámaras del Congreso de la Unión, pues los dictámenes no son coincidentes con el texto de la ley, impactando a la certeza de su efectiva aplicación.

• Décimo concepto de invalidez.

- El artículo único transitorio del Decreto impugnado transgrede los principios de irretroactividad de la ley y seguridad jurídica previstos en el artículo 14 constitucional, lo anterior, tomando en consideración que el diverso 35, fracción IX, inciso 7, de la Constitución dispone que el INE y los OPLES son los únicos

facultados para realizar la difusión de la participación ciudadana, lo que fue confirmado al resolverse la acción de inconstitucionalidad 151/2021, respecto de la revocación de mandato.

- El Decreto pretende modificar esa disposición y la interpretación de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de propaganda con la finalidad de que las personas servidoras públicas puedan promocionar el proceso revocatorio, lo cual es retroactivo, ya que el transitorio único le da vigencia desde el día siguiente a su publicación, aplicando una nueva disposición a un proceso ya iniciado, perjudicando la imparcialidad y objetivo del proceso, situación jurídica que fue creada en favor de la ciudadanía.

- El Decreto genera inseguridad al producir una ambigüedad respecto de lo establecido en la Constitución y lo resuelto por esta Suprema Corte, al modificar lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, respecto de las sanciones que deben aplicarse en la revocación de mandato.

- En ese precedente se estableció que se debía legislar sobre la omisión de señalar infracciones, pero para no afectar el actual ejercicio revocatorio, sino que la invalidez del artículo 61 de la LFRM operaría a partir del quince de diciembre del presente año, fecha en que concluye el periodo de sesiones de esta anualidad. En caso de que se subsanara la omisión, el régimen de sanciones no sería aplicable retroactivamente en perjuicio de persona alguna, de ahí la existencia de un mandato expreso de respetar el principio de irretroactividad. Así, se facultó a las autoridades sancionadoras para aplicar las sanciones que resultaran exactamente aplicables al caso, con pleno respeto a los principios del proceso administrativo sancionador.

c. Acción de inconstitucionalidad 51/2022 (Senadurías).

• Primer concepto de invalidez.

- El Congreso de la Unión carece de facultades para interpretar la Constitución, ya que la facultad del artículo 42, apartado F, de la Norma Fundamental no permite interpretar conceptos constitucionales por la vía de un decreto de interpretación y mediante el proceso legislativo ordinario. Para que esto fuera posible, se requeriría de una disposición expresa en ese sentido. Este artículo

regula el procedimiento legislativo para la reforma de leyes ordinarias, que es aplicable al proceso de reforma constitucional, pero con notas expresas y específicas para éste. De ahí que, en caso de ser posible la interpretación de la Constitución se necesitaría, de igual forma, disposición expresa.

- El decreto impugnado no desentraña el significado de los conceptos de "propaganda gubernamental" o de "imparcialidad" de la LGIPE o la LFRM, que no los contienen como tales, sino que los modifica y limita aun y cuando se encuentran establecidos en los artículos 41 y 134 de la Constitución General; este último establece las formas y límites de la propaganda gubernamental que difundan entes públicos y que, en virtud de que las personas servidoras públicas componen dichos entes, conforme con el diverso 108 de la Norma Fundamental, les resulta igualmente aplicable lo ahí contenido, esto es, que la propaganda sea institucional, informativa, educativa o de orientación social y no implicar promoción personalizada.

- En el caso de los procesos electorales, la propaganda gubernamental se encuentra restringida por el artículo 41 constitucional. Así, éste se objetiva para efectos de la limitación absoluta de su utilización, a fin de evitar que se afecte la equidad en la competencia por el sufragio ciudadano. Tratándose del proceso revocatorio, los párrafos primero, cuarto y quinto del apartado 7 de la fracción IX del artículo 35 constitucional la restringe, sumando a lo anterior que la difusión de ésta es competencia exclusiva de la autoridad electoral competente, lo cual fue confirmado por esta Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2021.

- Con base en las definiciones constitucionales de esos conceptos, la LGIPE estableció en el inciso c) del párrafo 1 de su artículo 449 que constituye una infracción de toda persona servidora pública la difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que va del inicio de las campañas hasta el día de la jornada electoral, con excepción de la información en materia educativa, de salud o protección civil. Por lo que hace al artículo 33 de la LFRM, replica lo contenido en el referido 35 constitucional. De ahí que el decreto en realidad interpreta previsiones constitucionales.

- Resulta inconstitucional interpretar conceptos constitucionales, so pretexto de su regulación en la legislación secundaria para establecer categorías y excepciones al concepto de propaganda gubernamental previsto en el artículo 134 constitucional. Además, la Constitución no distingue en qué supuestos deberá haber aplicación imparcial de recursos públicos y en cuales otros no, por lo que la pretensión de establecer una excepción mediante el decreto resulta inconstitucional. Esta prohibición constitucional tiene un contenido de mayor profundidad que los actos de precampaña o campaña; el ejercicio del cargo y los recursos asignados en favor de toda la población y con una visión supra-partidista para cumplir con los objetivos del gobierno.

- Son tres las prohibiciones constitucionales en materia de propaganda gubernamental: 1) su uso personal y con fines políticos no informativos, educativos u orientativos; 2) promoción personalizada; y, 3) su difusión en periodos electorales y revocatorios, para no influir en la competencia electoral conforme con el principio de imparcialidad; limitaciones que deben interpretarse de manera absoluta y sin mayor distinción.

• Segundo concepto de invalidez.

- El decreto impugnado contraviene el artículo 72, apartado F, de la Constitución General, ya que la facultad de interpretar leyes no implica la realización de reformas a la legislación en vigor pues ello constituiría un fraude al control de constitucionalidad y la prohibición de emitir normas noventa días previos al inicio de un proceso electoral.

- El artículo interpretado de la LGIPE establece cuatro hipótesis sancionables de conductas realizadas por personas servidoras públicas con motivo de procesos electorales: 1) difundir, por cualquier medio, propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas hasta el día de la jornada electoral, con las ya mencionadas excepciones; 2) incumplir con el principio de imparcialidad y afectar la contienda; 3) difundir propaganda en cualquier medio de comunicación social durante los procesos electorales; y, 4) utilizar programas sociales para coaccionar el voto; sin embargo, el decreto impugnado persigue modificarlas al establecer excepciones.

• Tercer concepto de invalidez.

- El decreto impugnado viola la prohibición de no promulgar ni modificar leyes electorales noventa días previos al inicio de los procesos electorales y de revocación de mandato, la cual busca proteger el principio de certeza jurídica en materia político-electoral y es hecho notorio que ya han dado inicio los procesos electorales locales y revocatorio, resultando aplicable al respecto la jurisprudencia P./J. 87/2007.

• Cuarto concepto de invalidez.

- La interpretación de la Constitución y las leyes generales no es monopolio del Poder Legislativo, también lo hacen las autoridades administrativas y judiciales, por lo que el decreto debe invalidarse conforme con los artículos 35, fracción IX, 41 Bases III, apartados C) y D), V, apartados A), primer párrafo, y B), incisos a), b) y c), y VI, 49, 94, párrafos primero, undécimo y duodécimo, 99, párrafo cuarto, fracciones III, VIII, IX y X y 105, fracciones I y II, de la Constitución General.

- La interpretación contenida en el decreto impugnado invade esferas de competencias de otros poderes y órganos constitucionales autónomos cuando se considera que es monopolio de un poder y con el fin de limitar la intervención y actuación de otros entes públicos conforme con la división de poderes.

- El decreto impugnado pretende constreñir al INE y al TEPJF en el ejercicio de sus facultades de interpretación de las normas constitucionales y legales aplicables al concepto de propaganda gubernamental y el principio de imparcialidad en el servicio público; al sujetarlos a la pretensión interpretativa en sede legislativa que haga el Congreso de la Unión en forma exclusiva.

- El Congreso de la Unión carece de facultades de interpretar la Constitución y el alcance del decreto interpretativo no puede ser vinculante para una autoridad administrativa a cargo de aplicar la ley, previa fundamentación y motivación para sostener un criterio diferente, mucho menos para una autoridad jurisdiccional. Así, la interpretación definitiva es competencia de autoridad judicial competente.

• Quinto concepto de invalidez.

- El concepto constitucional de propaganda gubernamental no admite excepciones, como la pretendida expresión de las personas servidoras públicas, al tenor del apartado 7 de la fracción IX del artículo 35 y párrafo octavo del 134 constitucional, por las razones esgrimidas en el primer concepto de invalidez.

• Sexto concepto de invalidez.

- El concepto constitucional de imparcialidad de las personas servidoras públicas en los procesos electorales y de revocación de mandato no admite limitaciones en las leyes que la Constitución no sustenta, por lo que el decreto impugnado es contrario al primer párrafo del apartado 7 de la fracción IX del artículo 35 y párrafo séptimo del 134 constitucional, por las razones expuestas en el primer concepto de invalidez.

• Séptimo concepto de invalidez.

- La difusión y promoción de la revocación de mandato compete exclusivamente al INE, conforme al apartado 7 de la fracción IX del artículo 35 de la Constitución, en cambio, el decreto impugnado pretende excluir las expresiones de personas servidoras públicas del concepto constitucional de propaganda gubernamental, así como de limitar a tres hipótesis el alcance del principio de imparcialidad en los procesos electorales y revocatorio, con la finalidad de desconocer el conjunto de deberes y prohibiciones en materia de uso de recursos públicos y de propaganda gubernamental.

- Si, conforme al decreto, se permite arrogarles a las personas servidoras públicas la facultad de realizar propaganda gubernamental en el proceso revocatorio (si ese ejercicio se constriñe a sus expresiones), así como el uso de recursos públicos (si no se trata de las tres hipótesis del artículo segundo del decreto), se estaría violando una disposición constitucional expresa.

• Octavo concepto de invalidez.

- El decreto impugnado viola derechos humanos al constituir un acto legislativo fraudulento que vulnera el régimen democrático del país, al exceder las

facultades del parlamento al interpretar, a conveniencia e ilegalmente, la Constitución, lo cual es contrario a al artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana.

- En la acción de inconstitucionalidad 120/2019, este Alto Tribunal se pronunció sobre los riesgos que los fraudes a la Constitución, como simular la compatibilidad de una norma con la Constitución, cuando no es así, pueden implicar violaciones a la vigencia de los derechos humanos y la democracia.

d. Acción de inconstitucionalidad 53/2022 (MC).

• Primer concepto de invalidez.

- El decreto impugnado realiza su interpretación sobre una legislación abrogada y se publica y busca aplicar dentro de los plazos que señala como prohibidos el artículo 105 constitucional, lo que implica una indebida fundamentación.

- Pretende interpretar los conceptos de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y la aplicación de sanciones, previstos en diversos preceptos de la LGIPE y la LFRM; si bien señala que se interpretan los artículos 449 de la LGIPE y 33 de la LFRM, lo cierto es que esa interpretación se expande de manera directa los diversos 35, fracción IX, numeral 7 y 41, fracción III, apartado C, de la Constitución Federal.

- De la normativa referida se colige que propaganda gubernamental es, en esencia, toda difusión de información de materias ajenas a las exceptuadas en la propia Constitución. En el artículo 449, numeral 1, de la LGIPE, se hace referencia a las acciones u omisiones que "constituyen infracciones a la presente ley de las autoridades o de las servidoras y los servidores públicos", entre las cuales se encuentra la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación social que contravenga el artículo 134 constitucional y la utilización de programas sociales y de sus recursos para inducir o coaccionar al voto, tampoco se establecen los alcances del conceto de propaganda gubernamental, por lo que, si el decreto tuviera como finalidad interpretarlo, interpretaría el alcance de las acciones u omisiones que prevé.

- Lo mismo sucede con el artículo 33 de la LFRM, en tanto la obligación del INE de garantizar una difusión equitativa o la veda electoral. Así, aunque el decreto

impugnado establezca que interpreta ese precepto, en realidad interpreta uno constitucional.

- En similares términos, el artículo segundo del decreto habla de la imparcialidad en el uso de recursos públicos y, si bien dice interpretar la LGIPE, en realidad interpreta el artículo 134 constitucional, lo anterior, ya que ni la LGIPE, ni la LFRM hacen referencia a las acciones consistentes al uso imparcial de recursos públicos, como sí lo hace la Constitución.

- La Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-96/2022, determinó la inaplicabilidad del decreto impugnado al exceder los límites de la interpretación auténtica que establece la jurisprudencia P./J. 87/2005 de este Alto Tribunal. Lo anterior, ya que no puede usarse para modificar o derogar normas, aunque siga el mismo proceso legislativo, o para controvertir el texto constitucional y lo que busca el decreto impugnado es cambiar el sentido de la Constitución y de la Ley, fundamentándose indebidamente en el artículo 72 constitucional.

- El decreto impugnado cita una versión del artículo 449 de la LGIPE previa a la reforma de abril de dos mil veinte, ya que pretende definir la propaganda gubernamental y uso imparcial de recursos con motivo de una norma que alude a violencia política de género y que ninguna relación guarda con el objeto del decreto. Si bien pudiera entenderse el alcance del decreto, la citación incorrecta le resta claridad y no quedan completamente dimensionados sus alcances, creando falta de certeza.

- Si bien el decreto impugnado no es reforma legislativa, el que pueda construir y dirigir el sentido de una norma la hace una modificación legal fundamental, por lo que es aplicable la veda legislativa de noventa días prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución General, pues la jornada de revocación es el diez de abril de dos mil veintidós y los procesos electorales de las entidades federativas dieron inicio desde el dos mil veintiuno, por lo que el decreto impugnado se emitió con la intención de aplicarse en un momento prohibido y justificar que personas servidoras públicas divulgaran información que pudiera influenciar en la revocación de mandato. La aplicabilidad de la veda legislativa incluso fue advertida por la Sala Superior del TEPJF en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-96/2022.

• Segundo concepto de invalidez.

- En atención al principio de seguridad jurídica, conforme con la jurisprudencia de este Alto Tribunal 2a./J. 144/2006, no debe entenderse que una ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que deben contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

- Sin embargo, la emisión durante el proceso electoral y de revocación de mandato del decreto interpretativo respecto de temas establecidos en la Constitución, bajo la premisa de interpretar leyes secundarias, afecta la seguridad jurídica, toda vez que la modificación es fundamental en materia electoral, la cual, al estar prohibida, genera un grado de incertidumbre que incide sobre este principio, permitiendo un actuar arbitrario en caso de no realizarse el control constitucional respectivo.

• Tercer concepto de invalidez.

- El decreto impugnado afecta el orden democrático contenido en los artículos 40 y 35 de la Constitución General que se materializa en el derecho de participación política y, conforme a los principios de la Carta democrática Interamericana, se despliega tanto en procesos electorales como en los mecanismos de participación ciudadana.

- El artículo primero del decreto impugnado establece dos excepciones a la propagan gubernamental:

a) las expresiones de las personas servidoras públicas; y, b) la información de interés público difundida bajo cualquier formato por estas personas, las cuales permitirían la intervención de las personas servidoras públicas durante la prohibición de difundir propaganda gubernamental en periodo electoral y revocatorio, afectando el principio de equidad en la contienda.

- En la jurisprudencia 10/2009 de la Sala Superior del TEPJF, se determinó que cualquier excepción realizada a quienes pueden ser sujetos de la suspen-

sión de propaganda generaría un desequilibrio. Más aún si se hace una excepción sobre lo que se considera como propaganda.

- La difusión de información pública no puede darse con la discreción que otorga el decreto impugnado, en tanto contraviene la jurisprudencia 18/2021 de la Sala Superior del TEPJF.

- En lo que respecta a la aplicación imparcial de recursos públicos, la interpretación que se hace sobre lo que consiste es muy específica y existen maneras de subvertirlas, además de que su interpretación en conjunto a lo que debe ser publicidad gubernamental permite que diversos tipos de personas servidoras públicas, como las legisladoras y los legisladores, hagan proselitismo político y electoral, en contravención al criterio sostenido por la Sala Superior en la jurisprudencia 38/2013.

- Las interpretaciones del decreto violentan el principio de equidad en la contienda y de neutralidad que deben tener los actores políticos en la revocación de mandato debido a que permite que la autoridad con intereses en éste o en procesos electorales difundan información con fines de propaganda, utilizando recursos públicos haciéndolos pasar por "información de interés general", siendo que por virtud del artículo 35, fracción IX, numeral 7 constitucional, sólo pueden promover la participación ciudadana el INE y los OPLES de forma objetiva, imparcial y con fines informativos.

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veinticuatro de marzo 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 46/2022 y turnar el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para su instrucción, así como la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

4. Por auto de veintiocho de marzo de dos mil veintidós la Ministra Instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 46/2022, requirió a las Cámara de Diputadas y Diputados, así como de Senadoras y Senadores del Congreso de la Unión, para que rindieran sus respectivos informes y remitieran copias certificadas del proceso legislativo del decreto impugnado, asimismo, al Poder Ejecutivo Federal requirió la copia certificada del Diario Oficial de la

Federación en el que se publicó el decreto impugnado. Ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República en términos del artículo 10, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria), solicitó al presidente del Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) remitiera los estatutos vigentes de los partidos accionantes y al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en delante TEPJF) para que dicho órgano emitiera su opinión en relación con la acción de inconstitucionalidad intentada.

5. Por autos de treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, uno y cuatro, ambos de abril del mismo año, el presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 49/2022, 51/2022 y 53/2022, respectivamente, así como la acumulación de éstas con la acción de inconstitucionalidad 46/2022 y turnarlas a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su instrucción.

6. Por auto de seis de abril de dos mil veintidós, la Ministra Instructora admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad 49/2022, 51/2022 y 53/2022, requirió a las Cámaras de Diputadas y Diputados, de Senadoras y Senadores del Congreso de la Unión, así como al presidente de la República, para que rindieran sus respectivos informes, ordenó darle vista a la Fiscalía General de la República en términos del artículo 10, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, solicitó al presidente del INE remitiera los estatutos vigentes de MC. Por otro lado, se tuvo por rendida la opinión de la Sala Superior del TEPJF en la acción de inconstitucionalidad 46/2022 y se consideró innecesario solicitar otra, toda vez que se impugnaba el mismo decreto.

7. **Informe de la Cámara de Senadoras y Senadores (en adelante, el Senado).** Por escrito recibido en el Buzón Judicial de este Alto Tribunal el seis de abril de dos mil veintidós, Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila, en su calidad de presidenta de la Mesa Directiva del Senado, rindió el informe solicitado, respecto de la acción de inconstitucionalidad 46/2022, en el que se expresó:

• Primero.

- Se refuta el primer concepto de invalidez, en el que se afirma que el decreto impugnado es contrario a los artículos 14 y 16 constitucionales, así como al principio de democrático ya que no se realizó una interpretación viable, sino una modificación del sentido, ya que si bien en el proceso de individualización de una norma o en el control de regularidad de ésta el órgano encargado elige entre múltiples opciones, también lo es que el órgano legislativo puede hacer explícita la alternativa que se debe elegir, estableciendo una norma intermedia (entre la interpretada y su individualización) de la misma clase, que expresa la necesidad de elegir uno de los sentidos posibles de la norma superior para el futuro. Lo que reduce o elimina las alternativas que pudiera tener el órgano aplicador, lo anterior conforme con la acción de inconstitucionalidad 26/2004.

- La interpretación auténtica no deroga ni modifica la norma interpretada, aunque siga el mismo trámite legislativo que la inicial, además de que los límites de la interpretación se encuentran contenidas en la tesis P. XXVIII/98 y la jurisprudencia P./J. 87/2005: a) las posibilidades semánticas aisladas del texto y elaborando una serie de alternativas viables; y, b) Las posibilidades iniciales contrastadas con el sentido sistémico (vertical y horizontal) del orden jurídico. En consecuencia, el Poder Legislativo sí tiene facultades de interpretación, como también se advierte de la jurisprudencia P./J. 69/2005.

- El decreto no modifica la norma interpretada, solamente establece su sentido, con miras a su aplicación, asimismo, su expedición fue motivada por combatir la inseguridad jurídica propiciada por la emisión de criterios contradictorios del TEPJF en relación con el uso de recursos púbicos, así como en el análisis de las opiniones emitidas por las personas servidoras públicas.

- El decreto impugnado cumple formalmente con las etapas del procedimiento legislativo aplicable a la Cámara de Senadoras y Senadores del Congreso de la Unión cuando funge como revisora, en el caso:

* Minuta: Mediante oficio DGPL 65-II-5-666 de diez de marzo de dos mil veintidós se remitió al Senado la Minuta con Proyecto de decreto por el que se interpreta el alcance de concepto de propaganda gubernamental, principio de

imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e), de la LGIPE, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la LFRM, recibida en el Senado ese mismo día.

* Turno: El quince siguiente, mediante oficios DGPL-2P1A.-1594 y DGPL-2P1A.-1595, la Mesa Directiva de la LXV Legislatura del Senado turnó de manera directa a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, la Minuta referida (artículos 75 a 177 del Reglamento del Senado de la República).

* Comisiones Ordinarias: Se aprobó el dictamen el quince de marzo de dos mil veintidós y fue turnado a la Mesa Directiva del Senado.

* Discusión y votación: En sesión de dieciséis de marzo de dos mil veintidós, se realizó la primera lectura del dictamen, dispensándose en la sesión del día siguiente la segunda lectura y aprobándose por sesenta y siete votos a favor, treinta y cuatro en contra y ninguna abstención.

* Remisión al Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación: El diecisiete de marzo de dos mil veintidós, el Senado remitió el decreto aprobado.

* Se escuchó a los grupos parlamentarios, incluyendo a las minorías, como se advierte de las versiones estenográficas de las sesiones de diez y diecisiete de marzo de dos mil veintidós.

• Segundo.

- Se refuta el segundo concepto de invalidez, en el que se afirma que el decreto impugnado vulnera el artículo 105, fracción II, de la Constitución General, ya que la prohibición de promulgar y publicar leyes electorales noventa días previos al inicio de un proceso electoral no es absoluta, pues pueden realizarse aquellas que no sean una "modificación legal fundamental" conforme con la jurisprudencia de este Alto Tribunal P./J. 98/2006.

- El decreto impugnado sólo define el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones, por lo que

no puede ser una modificación legal fundamental, toda vez que son moderaciones para aclarar el texto de la LGIPE y la LFRM.

• Tercero.

- Se refuta el tercer concepto de invalidez en el que se afirma que el decreto vulnera el artículo 14 constitucional, al afectar los derechos de la ciudadanía que promovió la revocación de mandato y ser de aplicación retroactiva, con sustento en que no incide en el derecho de la ciudadanía que promovió la revocación de mandato, al no limitarles, prohibirles o impedir su ejercicio; tampoco impone obligación o carga alguna diversa a las reguladas en la LFRM, toda vez que la ciudadanía no es la destinataria de la interpretación a los conceptos de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones, sino las personas servidoras públicas y autoridades electorales, por lo que no se actualiza aplicación retroactiva en perjuicio de la primera.

• Cuarto.

- Se refuta el cuarto concepto de invalidez, en el que se afirma que el decreto impugnado transgrede el principio de reserva de ley al modificar el contenido de la LGIPE y la LFRM, aunado a que se pretende dejar sin efectos los criterios e interpretaciones de las autoridades jurisdiccionales competentes; lo anterior al ser inoperante por partir de premisas falsas conforme con la jurisprudencia de este Alto Tribunal 2a./J. 108/2012 (10a.), ya que el principio de reserva de ley encuentra su origen en el de legalidad y evita que la norma reglamentaria aborde novedosamente materias reservadas a la ley secundaria, tal y como se advierte de la jurisprudencia P./J. 79/2009.

- El decreto se emitió por el Poder Legislativo con sustento en el artículo 72, apartado F, de la Constitución, por lo que no puede contravenir el principio de reserva de ley, al no ser una norma reglamentaria ni de delegación de facultades. Además, no se advierte disposición alguna que deje sin efectos las interpretaciones y criterios emitidos por las autoridades jurisdiccionales competentes.

8. Mediante escrito presentado en el Buzón Judicial el dieciocho de abril de dos mil veintidós, el Senado presentó diverso informe de validez en el siguiente sentido:

Acción de inconstitucionalidad 49/2022:

• Primero.

- Se replica sustancialmente lo argumentado en el informe previamente rendido.

• Segundo.

- El decreto impugnado no desconoce las interpretaciones del TEPJF, sólo aclara el sentido que debe darse a la normativa respectiva en su ámbito de aplicación.

- Se replican sustancialmente los argumentos sobre la validez formal del decreto.

• Tercero.

- El decreto impugnado no afecta directamente el derecho al voto libre al permitir actos que incidan en el sentido del voto, sólo establece que no son propaganda gubernamental las expresiones de personas servidoras públicas, las que se sujetan a restricciones legales, así como obligadas a aplicar con imparcialidad recursos públicos a su cargo, lo que no impacta en el sufragio al constituir manifestaciones personales a favor o no de asuntos públicos que pueden generar debate. Sobre esto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) se ha manifestado a favor en el *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica.*

- No existe determinación alguna en el decreto tendiente a erigirse como una presión directa para influir en la ciudadanía.

• Cuarto.

- Se refuta el cuarto concepto de invalidez, que considera al decreto impugnado contrario a los artículos 94 y 105 constitucionales, al infringir lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, ya que lo que se busca es que las sanciones que se impongan resulten aplicables al caso concreto, por ende,

su finalidad es evitar la imposición de sanciones por analogía o mayoría de razón, reiterando lo referido en la ejecutoria.

• Quinto.

- Se refuta el quinto concepto de invalidez que considera al decreto impugnado contrario a los artículos 49, 103, 105 y 107 constitucionales y ejecutorias de este Alto Tribunal en las que definió los conceptos contenidos en el decreto impugnado; toda vez que esta Suprema Corte, en la acción de inconstitucionalidad 55/2009, en relación con la diversa 34/2009 no definió el concepto de imparcialidad.

• Sexto.

- Se remite al punto segundo, en el que refiere que no existió violación al procedimiento legislativo, haciendo alusión a las versiones estenográficas de las sesiones para evidenciar que se dio uso de la voz a todas las fuerzas políticas.

• Séptimo.

- Se replica sustancialmente el segundo concepto de validez del informe rendido previamente.

• Octavo.

- El decreto impugnado no es contario al artículo 134 constitucional, ya que no sólo hace referencia a la aplicación de recursos públicos (bienes tangibles e intangibles), sino a la instrucción a personas servidoras públicas subordinadas, lo que abona a garantizar la imparcialidad en la ejecución de recursos públicos, sin influir en la contienda electoral.

• Noveno.

- Acorde a una interpretación conforme, los principios de la lógica en materia de hermenéutica, permite entender que los artículos Primero y Segundo del

decreto impugnado se refieren a los incisos b), c) y e) del numeral 1 del artículo 449 de la LGIPE, no así a los incisos referentes a violencia política de género y difusión de propaganda gubernamental.

• Décimo.

- Se replica sustancialmente el tercer concepto del anterior informe.

Acción de inconstitucionalidad 51/2022.

• Primero.

- Se replican sustancialmente los puntos primero y segundo.

• Segundo.

- Se replican esencialmente los puntos noveno y décimo.

• Tercero.

- El legislador no pretende erigirse como el único titular para llevar a cabo la interpretación de la ley, simplemente brinda una interpretación, a la que se debe atender en tanto es la auténtica del creador de la norma.

• Cuarto.

- El decreto impugnado al permitir que las expresiones de personas servidoras públicas no sean consideradas propaganda, no implica violación al artículo 35, fracción IX, apartado 7, de la Constitución General, pues se sigue garantizando que el INE sea el único que difunda la revocación de mandato.

• Quinto.

• La parte actora no formula argumento alguno que confronte al decreto impugnado con algún artículo de la Constitución General.

Acción de inconstitucionalidad 53/2022:

• Primero.

- Se replican esencialmente los puntos primero y segundo del informe previamente rendido.

• Segundo.

- Se replica esencialmente el punto tercero del informe previamente rendido.

9. **Informe del Poder Ejecutivo Federal.** Por escrito recibido en el Buzón Judicial de este Alto Tribunal el siete de abril del dos mil veintidós, María Estela Ríos González, en su calidad de consejera jurídica del Ejecutivo Federal, rindió informe en el que expresó, respecto de la acción de inconstitucionalidad 46/2022:

• Primero.

- El decreto impugnado observa el principio de legalidad y hace efectivo el principio democrático, ya que el Congreso de la Unión realizó una interpretación jurídica válida de manera general, abstracta e impersonal. Por lo que es falso que haya modificado los preceptos interpretados al no incluir una nueva figura, ni aumentar requisitos, ni alterar sustancialmente el contenido original de las normas interpretadas.

- El TEPJF, desde dos mil siete, hasta dos mil veintiuno aplicó las normas interpretadas en un mismo sentido y sin haber hecho valer una alternativa de aplicación distinta, es decir, entendía a la propaganda gubernamental como:

* Mensajes pagados por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno con presupuesto público.

* Mensajes pagados con presupuesto público en medios de comunicación institucionales, con fines informativos, educativos o de orientación social.

* Mensajes en radio y televisión difundidos a través de tiempos oficiales con las características anteriores.

- Lo anterior, derivado de los expedientes SER-PSC-68/2019, 70/2019, 8/2020, 23/2020, 28/2020, 45/2021, 57/2021, 59/2021, 80/2021; sin embargo, a partir de julio de dos mil veintiuno amplió los supuestos respecto del concepto de propaganda gubernamental para incluir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con logros y actividades de gobierno, que pudiesen considerarse propaganda, así como cualquier forma de comunicación que hacen los entes gubernamentales de sus actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, expresiones y proyecciones que llevan a cabo las personas servidoras o entidades públicas de todos los niveles de gobierno, que tengan como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno (SUP-REP-037/2022, SER-PSC-108/2021, 21/2021, 037/2022).

- Con esa variación de criterio, el TEPJF modificó el alcance de las normas e invadió la esfera de competencia del Poder Legislativo, máxime que ahora pretende darles efectos generales a sus sentencias, invadiendo la esfera de competencia de este Alto Tribunal. Esa modificación de sentido dio origen a la necesidad de que el Poder Legislativo hiciera uso de su facultad interpretativa, para recuperar el sentido original de esas disposiciones, aplicando los métodos de interpretación previstos en la LGIPE (sistemático, histórica y funcional).

- El decreto impugnado es congruente con la iniciativa de reforma constitucional dos mil siete, en la que se excluye de la propaganda gubernamental las expresiones de las personas servidoras púbicas, al considerarla como información noticiosa no pagada.

- El cambio de criterio del TEPJF no fue una opción interpretativa, sino una modificación de la norma que el legislador corrigió para salvaguardar los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica a efecto de restituir el sentido auténtico.

- El decreto impugnado no interpreta preceptos constitucionales. Ello se corrobora al observar que el decreto refiere de forma estricta el contenido de normas secundarias, cuyo origen es constitucional.

- Por lo que hace a la validez formal, no se actualiza ninguna violación invalidante, ya que, si bien la iniciativa se discutió y aprobó el mismo día de su presentación, se permite dispensar de turno a comisiones y la iniciativa fue ampliamente discutida.

• Segundo.

- El decreto impugnado cumple con el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución, ya que los conceptos interpretados tienen su origen en el diverso 134 de la Norma Fundamental, cuya materia refiere al control de gasto público, por lo que, el alcance del concepto de propaganda gubernamental no tiene carácter electoral. Tan es así que, la ley reglamentaria del párrafo octavo de dicho artículo es la Ley General de Comunicación Social.

- La Constitución no exige que una interpretación auténtica se ajuste a esta prohibición, toda vez que sólo se refiere a las leyes, siendo aplicable al respecto la jurisprudencia de este Alto Tribunal P./J. 98/2006 al considerar que, si existe una excepción para los cambios no fundamentales, por mayoría de razón aplica a la interpretación autentica.

• Tercero.

- El decreto impugnado no es contrario al principio de irretroactividad, ya que no se modificaron las normas interpretadas, ni se afectaron derechos adquiridos; además, el decreto busca evitar la aplicación por analogía de las sanciones por parte del INE y el TEPJF, lo que sí está prohibido por el artículo 14 constitucional, siendo así que se busca preservar el principio de seguridad jurídica.

• Cuarto.

- El decreto impugnado respeta el principio de reserva de ley, al cumplir con lo previsto en el artículo 72, apartado F, constitucional, al no ser una nueva norma, sino una parte inherente de la disposición interpretada, por lo que no le aplica ese principio al no ser norma reglamentaria.

10. Mediante oficio recibido en el buzón judicial de este Alto Tribunal el veintidós de abril de dos mi veintidós, la consejera jurídica rindió informe respecto de la acción de inconstitucionalidad 49/2022, en la que expresó:

• Primero.

- Se replica sustancialmente el punto primero del informe previamente rendido.

• Segundo.

- El decreto no transgrede el artículo 99 constitucional, ya que el TEPJF no tiene facultades para sustentar criterios que modifiquen el sentido de una norma. Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 31/2014 este Alto Tribunal sustentó que todo lo relacionado con propaganda gubernamental es atribución exclusiva del Congreso [tesis 1a. XVI/2018 (10a.)]; además, es el TEPJF quien debe resolver los asuntos de su competencia apegándose a las normas que emita el Congreso, así como a su interpretación auténtica.

• Tercero.

- El decreto garantiza el derecho al voto libre e informado, ya que no permite que se ejerza presión sobre la ciudadanía, sino que considera que las expresiones de personas servidoras públicas son información de carácter institucional que debe difundirse en beneficio de la población. Así, se promueve el derecho de acceso a la información y rendición de cuentas, pues obliga a las personas servidoras públicas a dar respuesta a cuestionamientos sobre asuntos de interés público. Además, que las expresiones de dichas personas están amparadas en la libertad de expresión.

• Cuarto.

- El artículo tercero del decreto impugnado es acorde a la acción de inconstitucionalidad 151/2021. El análisis de inconstitucionalidad no puede depender del alcance de una sentencia, sino del Texto Fundamental. Al no invocar un pre-

cepto constitucional los argumentos de la accionante resultan inoperantes. Además, esta Suprema Corte no puede suplir la queja deficiente, en términos de la jurisprudencia P./J. 57/2004.

- El referido artículo tercero respeta lo resuelto en la ejecutoria de este Alto Tribunal, al prohibir la aplicación de sanciones por analogía y mayoría de razón, principios del derecho administrativo sancionador, tal y como se determinó en la sentencia, conforme con la tesis P. XXI/2013 (10a.) y la jurisprudencia P./J. 99/2996, lo que garantiza el principio de seguridad jurídica.

• Quinto.

- El decreto impugnado fue emitido con apego a los principios de división de poderes y supremacía constitucional, toda vez que se ejerció una facultad constitucionalmente otorgada al Congreso de la Unión.

- En la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, se definió a la propaganda gubernamental y se determinó que el Congreso de Chihuahua no tenía facultades para establecer excepciones adicionales en materia de veda electoral, sin embargo, la litis recayó a normativa previa a la emisión de la LFRM y la LGIPE; en el caso, el decreto no crea excepciones adicionales, sino que solamente precisa el alcance de dicho concepto.

• Sexto.

- El Congreso de la Unión llevó a cabo una correcta deliberación democrática en el proceso legislativo del decreto impugnado, al ser legal la dispensa de los trámites legislativos, conforme con el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados y la iniciativa fue ampliamente discutida por los integrantes de los diversos grupos parlamentarios. Narra la votación de la dispensa en los mismos términos que la Cámara de Diputadas y Diputados en su respectivo informe.

- El decreto respeta el principio de certeza en materia electoral, ya que no constituye reforma legal, por lo que no le es aplicable la prohibición del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional.

• Séptimo.

- Se replica sustancialmente el segundo concepto de validez del informe rendido previamente.

• Octavo.

- El decreto impugnado es coincidente con las restricciones del artículo 134 de la Constitución, pues éste no establece un límite a la libertad de expresión de las personas, ya que las limitantes del gasto en materia de comunicación social están dirigidas a entes públicos y correctamente aclara que las expresiones de personas servidoras públicas están protegidas por esa libertad en el contexto del debate político y forman parte de sus deberes en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; sin que esté relacionado el tema con limitantes al gasto en comunicación social. Las legislaciones interpretadas no regulan las expresiones de personas servidoras públicas emitidas en actos de gobierno, pues sería una intervención ilegítima respecto del derecho a la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

• Noveno.

- El decreto impugnado satisface el principio de seguridad jurídica. La parte actora no señala la disposición constitucional transgredida y no es posible suplir esa deficiencia.

- El error en la cita del inciso b), numeral 1 del artículo 449 de la LGIPE es mecanográfico y no puede producir la inconstitucionalidad del decreto impugnado, pues está colmado el sentido de la interpretación en la propia exposición de motivos. Así, claramente se advierte que la intención del legislador era interpretar el inciso c) del citado precepto, lo que se sustenta en las tesis de este Alto Tribunal "ERRORES MECANOGRÁFICOS EN LAS SENTENCIAS A REVISIÓN." y P. VI/2003, de rubro: "LEY. PARA DETERMINAR LA AUTENTICIDAD DE SU TEXTO DEBE ATENDERSE AL APROBADO POR LAS CÁMARAS DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO Y NO AL QUE DIFIRIENDO DE ÉSTE SE HAYA ENVIADO AL EJECUTIVO PARA SU PROMULGACIÓN."

• Décimo.

- El decreto impugnado no es contrario al principio de irretroactividad, ya que no hace referencia a la promoción del proceso revocatorio por personas servidoras públicas y su sola entrada en vigor no modifica la situación jurídica de los gobernados al ser norma heteroaplicativa.

11. Mediante oficio recibido en el buzón judicial de este Alto Tribunal el veintidós de abril de dos mi veintidós, la consejera jurídica rindió informe respecto de la acción de inconstitucionalidad 51/2022, en la que expresó:

• Primero.

- El decreto impugnado no interpreta normas constitucionales, observa el principio de legalidad y no representa un ejercicio fraudulento, pues no crea ni modifica la LGIPE o la LFRM, sólo restituye su sentido auténtico no de los preceptos constitucionales.

- Se replica sustancialmente el punto primero del informe que rindió previamente a efecto de evidenciar que no se trata de un ejercicio fraudulento.

- El cambio de criterio del TEPJF no fue una opción interpretativa, sino una modificación de sentido, la cual fue corregida por el legislador.

• Segundo.

- El decreto respeta el principio de certeza en materia electoral, ya que no constituye reforma legal, por lo que no le es aplicable la prohibición del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional.

• Tercero.

- Se replica sustancialmente el punto quinto del informe respecto de la acción de inconstitucionalidad 49/2022.

• Cuarto.

- Las definiciones contenidas en el decreto impugnado son acordes con la Constitución, ya que, contrario a lo argumentado por la parte actora, el concepto de imparcialidad admite limitaciones en leyes que la Constitución no sustenta. El artículo 41, Base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución establece la suspensión de difusión de propaganda gubernamental y sus excepciones; asimismo, el diverso 134 constitucional en sus últimos tres párrafos. Lo que demuestra un límite divisorio entre la suspensión de propaganda gubernamental e información pública, la primera es moldeable y la segunda cumple con el principio de máxima publicidad.

- El decreto impugnado no pretende excluir a personas servidoras públicas de los deberes y prohibiciones en el uso de recursos públicos y propaganda, sólo tiene por objeto interpretar los conceptos de imparcialidad y propaganda gubernamental, sin que ello implique desconocer el régimen sancionador electoral.

• Quinto.

- El decreto impugnado no interfiere en las facultades del INE en la difusión y promoción de los procesos electorales y revocatorios, ya que ésa no es su finalidad, al ser una mera definición de conceptos, asimismo, clarifica la diferencia entre información pública de personas servidoras públicas, en ejercicio de su libertad de expresión y la difusión de hechos noticiosos.

• Sexto.

- El decreto es acorde al régimen democrático y no es fraudulento a la Constitución; se emitió conforme con lo establecido en el artículo 72, apartado F, de la Constitución y no vulnera derechos humanos, sino que fortalece los de acceso a la información y libertad de expresión al permitir a personas servidoras públicas expresarse.

12. Por oficio recibido en el buzón judicial de este Alto Tribunal el veintidós de abril de dos mi veintidós, la consejera jurídica rindió informe respecto de la acción de inconstitucionalidad 53/2022, en la que expresó:

• Primero.

- El decreto hace una interpretación auténtica de disposiciones legales, no de la Constitución ni modifica las normas interpretadas, por ende, respeta el principio de legalidad.

- Se replica sustancialmente el punto primero del primer informe, así como el argumento relativo a que no se violenta la seguridad jurídica por la cita incorrecta de la normativa interpretada, al constituir error mecanográfico.

• Segundo.

- Se reiteran sustancialmente los argumentos ya esgrimidos en relación con que el decreto impugnado no violenta la veda legislativa establecida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución.

13. **Informe de la Cámara de Diputadas y Diputados.** Por escrito presentado en el buzón judicial de este Alto Tribunal el ocho de abril de dos mil veintidós, Sergio Gutiérrez Luna, en su calidad de presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputadas y Diputados del Congreso de la Unión rindió informe, respecto de la acción de inconstitucionalidad 46/2022, en el que expresó:

• En cuanto a la validez formal.

- El diez de marzo de dos mil veintidós se presentó la iniciativa del decreto impugnado, el mismo día, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados fue considerado de urgente resolución a través de votación económica, discutida, votada y aprobada, en lo general, por doscientos sesenta y ocho votos a favor, dispensando todos los trámites. Se reservaron los artículos primero, segundo y tercero, los cuales se aprobaron por doscientos sesenta y siete votos a favor.

• Primero.

- Se refuta el primer concepto de invalidez, ya que el decreto impugnado es acorde a los artículos 14 y 16 de la Constitución, toda vez que tratándose de

actos legislativos la fundamentación se cumple cuando existen facultades constitucionales para su emisión y la motivación, cuando la actuación se refiere a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas, lo que se cumple en el caso, ya que el artículo 72, apartado F, constitucional, faculta al Congreso la emisión de decretos interpretativos para reducir o eliminar alternativas que pudiera tener el órgano aplicador de una norma, conforme con la acción de inconstitucionalidad 28/2004, siguiendo los mismos pasos que para la emisión de la norma interpretada.

- La dispensa de trámites fue aprobada en votación económica al ser considera de urgente resolución con fundamento en el artículo 81, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara, por lo que no existen los vicios y, en caso de existir, no transcienden de modo fundamental al decreto, conforme con la tesis de este Alto Tribunal P. XLIX/2008; por lo que no hay violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, ni al principio de deliberación democrática, pues las legisladoras y los legisladores conocieron el contenido de la iniciativa, tomando en cuenta que fue ampliamente discutida.

- El legislador federal no definió exhaustivamente en la LGIPE ni en la LFRM el significado de los conceptos que son interpretados en el decreto impugnado y el TEPJF ha interpretado erróneamente el significado de propaganda gubernamental, ignorando el contenido de la Ley General de Comunicación Social, que en su artículo 4 señala que las campañas de comunicación social son aquellas que difunden el quehacer gubernamental, acciones, logros de gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público.

- La interpretación realizada es acorde también con el artículo 134, párrafo octavo, constitucional, por lo que el decreto no modifica el sentido de las normas interpretadas, sino que explicita su verdadero significado.

• Segundo.

- Se refuta el segundo concepto de invalidez, en razón de que el decreto impugnado no es una modificación legal fundamental, por lo que no se vulnera la prohibición establecida en el artículo 105, fracción II, de la Constitución General.

- En la acción de inconstitucionalidad 151/2021, esta Suprema Corte ordenó al Poder Legislativo la emisión de un régimen sancionador específico para el proceso de revocación de mandato, entre tanto, se habilitó aplicar el previsto para la materia electoral. En ese contexto es que se emite el decreto impugnado, no como norma jurídica, sino como interpretación, por lo que no puede considerarse una reforma trascendental conforme con la jurisprudencia P./J. 87/2007, sino una mera aplicación contingente para el proceso revocatorio. Lo anterior se refuerza con la tesis P./J. 87/2005, en la que se expresa que la interpretación auténtica no es una facultad de modificación o derogación de las normas interpretadas.

• Tercero.

- Se refuta el tercer concepto de invalidez, ya que el decreto impugnado es acorde con el principio de no retroactividad y no vulnera derecho adquirido alguno, ya que este Alto Tribunal ha determinado que este último es el acto realizado que introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y ese hecho no puede afectarse, ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario, por su parte, una ley es retroactiva cuando trata de modificar o destruir en perjuicio de una persona los derechos que adquirió bajo la vigencia de la ley anterior, toda vez que éstos ya entraron en el patrimonio o esfera jurídica del gobernado y no cuando existen meras expectativas de derecho, conforme con la jurisprudencia P./J. 123/2001.

- En ese sentido, el concepto de propaganda gubernamental, las obligaciones de servidores públicos, así como la forma en que se aplican las sanciones, no pueden considerarse derechos adquiridos, pues no son un bien que entre en el patrimonio de las personas, además de que el decreto impugnado no reformó, adicionó o derogó ningún artículo de la LGIPE, ni de la LFRM a fin de crear nuevos derechos u obligaciones para operadores o sujetos del proceso revocatorio.

• Cuarto.

- Se refuta el cuarto concepto de invalidez, toda vez que el decreto impugnado no vulnera el principio de reserva de ley, al sólo aplicar a normas reglamentarias.

- La facultad reglamentaria permite al Poder Ejecutivo expedir previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes y este Alto Tribunal ha establecido que las primeras son normas subordinadas a las segundas y constituyen actos administrativos generales, sujetos a los principios de reserva de ley, que evita abordar novedosamente materias reservadas a las leyes del Congreso, conforme con la jurisprudencia P./J. 79/2009, y subordinación jerárquica.

- El decreto impugnado tiene sustento en la atribución prevista en el artículo 72, apartado F, de la Constitución, no desde la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, por lo que no le es aplicable el principio de reserva de ley. Además, su finalidad no es reglamentar la LGIPE ni la LFRM, sino establecer un criterio de interpretación que garantice el principio de seguridad jurídica.

- Además, la ley y el reglamento tienen amplias diferencias, la primera es la expresión de la voluntad nacional, manifestada por el Congreso de la Unión, el segundo es la voluntad de los administradores o de los órganos del poder administrativo y están sujetos a una ley sin poder modificarla en forma alguna. Ahora, si bien guardan una relación no pueden tener el mismo alcance, ni por razón del órgano que los expide, ni por la materia que consignan, ni por la fuerza y autonomía que en sí tienen.

14. Por escrito presentado el diecinueve de abril de dos mil veintidós, el mismo órgano legislativo rindió segundo informe en el que expresó:

• Primero.

- Se replica sustancialmente el punto primero del informe previamente rendido.

• Segundo.

- Se replica sustancialmente el punto segundo del informe previamente rendido.

• Tercero.

- Si bien el artículo 134 constitucional establece la prohibición de difundir propaganda gubernamental, también establece una reserva de ley a favor del

Congreso para reglamentar dicha materia, incluyendo el régimen de sanciones, lo cual fue reconocido por la Sala Superior del TEPJF al resolver el SUP-RAP-232/2017 y sus acumulados.

- El decreto impugnado es producto de lo ordenado en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, ya que realiza la interpretación de los conceptos con el fin de dotar de certeza en la aplicación por las autoridades administrativas y electorales en el proceso de revocación de mandato. Lo anterior, ya que en dicha ejecutoria se determinó que los supuestos constitucionales vinculados con los procesos electorales, en materia de propaganda gubernamental e imparcialidad, no podrían considerarse aplicables en los términos previstos a la revocación de mandato.

• Cuarto.

- Se replica íntegramente el punto tercero del informe previamente rendido.

15. **Opinión de la Sala Superior en asuntos electorales.** Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el cinco de abril de dos mil veintidós, se recibió la opinión de la Sala Superior SUP-OP-6/2022, en el sentido de que el decreto impugnado es incompatible con la regularidad constitucional, al violar los artículos 35, 41 y 134 de la Constitución General.

16. **Pedimento.** La Fiscalía General de la República no remitió pedimento.

17. **Alegatos.** Por sendos escritos recibidos en el Buzón Judicial de este Alto Tribunal el dos y cuatro de mayo del dos mil veintidós, el Senado, la Cámara de Diputadas y Diputados del Congreso de la Unión y la Consejería Jurídica Federal, formularon alegatos.

18. **Cierre de la instrucción.** Por auto de diez de mayo de dos mil veintidós, la Ministra Instructora declaró el cierre de instrucción en los presentes medios de control constitucional.

COMPETENCIA.

19. 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, incisos a), b) y f), de la Constitución General[1] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[2] en tanto se planteó la posible contradicción entre un decreto interpretativo expedido por el Congreso de la Unión que incide en normativa electoral y la Constitución Federal.

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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.

21. De la lectura integral de las demandas se advierte que la parte actora impugna el decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propa-

[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.
"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;
"...
"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 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; ..."

ganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo, y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha diecisiete de marzo de dos mil veintidós.

III. OPORTUNIDAD.

22. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la ley reglamentaria,[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.

23. En este caso, las acciones son oportunas.

24. Lo anterior ya que el decreto impugnado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de dos mil veintidós, por lo que el plazo referido transcurrió del viernes dieciocho de marzo al sábado dieciséis de abril, ambos de dos mil veintidós.

25. Si las demandas fueron presentadas el veintitrés, veintinueve y treinta de marzo, así como el uno de abril, todos de dos mil veintidós, es de concluirse que se presentaron oportunamente.

26. 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y

[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."

presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

IV. LEGITIMACIÓN.

27. La acción fue promovida por parte legitimada.

28. Conforme a los incisos a), b) y f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de las Cámaras de Diputadas y Diputados, Senadoras y Senadores del Congreso de la Unión, así como los partidos políticos con registro ante el INE, por conducto de sus dirigencias nacionales, están legitimados para impugnar leyes federales electorales. Por su parte, el artículo 11 de la ley reglamentaria[4] señala que la parte promovente debe comparecer a juicio por conducto de las funcionarias o los funcionarios legalmente facultadas o facultados para ello.

Partidos políticos.

29. Respecto de la acción de inconstitucionalidad 46/2022, se cumplen los requisitos en tanto el escrito inicial fue signado por:

• Marko Antonio Cortés Mendoza, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, calidad que se advierte de la certificación expedida por la directora del

[4] "**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, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

Secretariado del INE de nueve de noviembre de dos mil veintiuno, en la que consta la integración de ese órgano partidista; cuyas facultades de representación del partido, para efectos del presente medio de control constitucional se desprenden del artículo 53, inciso a), de sus estatutos.[5]

• Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, calidad que se advierte de la certificación expedida por la directora del Secretariado del INE de cuatro de enero de dos mil veintidós, en la que consta la integración de ese órgano partidista; cuyas facultades de representación del partido, para efectos del presente medio de control constitucional se desprenden del artículo 89, fracción XVI, de sus estatutos.[6]

• José de Jesús Zambrano Grijalva, presidente de la Dirección Nacional Ejecutiva del PRD, calidad que se advierte de la certificación expedida por la directora del Secretariado del INE de trece de octubre de dos mil veintiuno, en la que consta la titularidad de la presidencia de ese órgano partidista; cuyas facultades de representación del partido, para efectos del presente medio de control constitucional se desprenden del artículo 39, apartado B, fracción IV, de sus estatutos.[7]

---

[5] "**Artículo 53.** Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:
"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; ..."

[6] "**Artículo 89.** La persona titular de la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional tendrá las facultades siguientes:
"...
"XVI. Ocurrir en representación del partido para promover la acción de inconstitucionalidad referida en el artículo 105, fracción II, inciso f, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se trate de plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución; ..."

[7] "**Artículo 39.** Son funciones de la Dirección Nacional Ejecutiva las siguientes:
"...

30. Calidades que les fueron reconocidas en acuerdo de veintiocho de marzo de dos mil veintidós.

31. Respecto de la acción de inconstitucionalidad 53/2022, se cumplen los requisitos en tanto el escrito inicial se firmó por Dante Alfonso Delgado Ranauro, Benjamín Alamillo González, Ana Lucía Baduy Valles, Rubén Isaac Barrios Ochoa, Jacobo David Cheja Alfaro, Priscilla Franco Barba, Martha Patricia Herrera González, Tabita Ortiz Hernández, Lucía Alejandra Puente García y Juan Ignacio Zavala Gutiérrez, integrantes y secretario general de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional de MC, calidades que se advierten de la certificación expedida por la directora del Secretariado del INE de catorce de febrero de dos mil veintidós, en la que consta la integración de dicho órgano partidista; cuyas facultades de representación del partido político, para efectos del presente medio de control constitucional, se desprenden del artículo 20, numeral 2, inciso o), de sus estatutos,[8] lo cual fue reconocido en acuerdo de seis de abril de dos mil veintidós.

32. Cabe precisar que los partidos políticos actores tienen legitimación para impugnar las normas relacionadas con la Ley Federal de Revocación de mandato, en virtud de que en la acción de inconstitucionalidad 151/2021,[9] al momento de realizar el análisis de la constitucionalidad del artículo 41, último párrafo, de dicha ley se consideró, de manera expresa, lo siguiente:

"116. Por otra parte, son infundados los argumentos de los accionantes respecto del último párrafo del artículo 41 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, que establece que los partidos políticos con registro nacional tendrán

"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; ..."

[8] "**Artículo 20.** ...
"...
"2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:
"...
"o) Para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral."

[9] Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 3 de febrero de 2022, por unanimidad de once votos.

derecho a nombrar un representante ante cada mesa directiva de casilla, así como un representante general, bajo los términos, procedimientos y funciones dispuestos por la ley general; esto debido a que, contrario a lo que sostienen los accionantes, dicha disposición es acorde con lo que establece la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal, la cual precisa que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

"117. En ese sentido, la participación de los partidos en el proceso de revocación de mandato **con representantes en las casillas electorales** genera que tales institutos observen que el proceso se lleve a cabo de manera correcta, lo que coadyuva al respeto del derecho de los ciudadanos a participar en la revocación de mandato y que se cumplan efectivamente con que el voto ciudadano sea libre, secreto y directo.

"118. Además, la participación de los partidos políticos como organizaciones ciudadanas se inscribe como parte del derecho ciudadano de participación democrática, el cual sólo podría restringirse si existiera una disposición expresa en la Norma Fundamental; sin embargo, como se advierte de lo señalado en párrafos anteriores, no existe una restricción en ese sentido."

33. De lo trasunto se advierte que el Tribunal Pleno validó la intervención de los partidos políticos nacionales **en las mesas directivas de casillas electorales** relacionadas con el procedimiento de revocación de mandato, a través de un representante en lo individual y en lo general, en los términos de la Ley General Electoral; lo anterior, al no existir prohibición alguna en la Norma Fundamental para su participación, aunado a los fines establecidos a su favor en el artículo 41 de la Constitución General, además de su labor como observadores a efecto de que el proceso se lleve a cabo de manera correcta, lo que coadyuva al respeto del derecho de los ciudadanos a participar en la revocación de mandato y que se cumplan efectivamente con que el voto ciudadano sea libre, secreto y directo.

34. Razones las anteriores que llevan a la conclusión que en el presente asunto la Ley Federal de Revocación de Mandato, tiene el carácter de electoral y que los partidos políticos actores se encuentran legitimados para controvertir, en toda su amplitud, el decreto impugnado.

Diputaciones.

35. Respecto de la acción de inconstitucionalidad 49/2022, se cumplen los requisitos en tanto el escrito inicial fue signado por ciento setenta y nueve diputaciones,[10] que representan el treinta y cinco punto ocho por ciento de la Cámara de Diputadas y Diputados del Congreso de la Unión, calidad que fue reconocida mediante acuerdo de seis de abril de dos mil veintidós.

[10] 1. Sarai Núñez Cerón, 2. Román Cifuentes Negrete, 3. Annia Sarahí Gómez Cárdenas, 4. Karen Michel González Márquez, 5. Rommel Aghmed Pacheco Marrufo, 6. Anuar Roberto Azar Figueroa, 7. Marcia Solórzano Gallego, 8. Ana Laura Sánchez Velázquez, 9. Yesenia Galarza Castro, 10. María Elena Pérez-Jaén Zermeño, 11. Itzel Josefina Balderas Hernández, 12. Laura Patricia Contreras Duarte, 13. Paulina Aguado Romero, 14. Miguel Ángel Monraz Ibarra, 15. María Josefina Gamboa Torales, 16. Gustavo Macías Zambrano, 17. Esther Mandujano Tinajero, 18. Paulo Gonzalo Martínez López, 19. Martha Estela Romo Cuéllar, 20. Héctor Israel Castillo Olivares, 21. Daniela Soraya Álvarez Hernández, 22. María de los Ángeles Gutiérrez Valdez, 23. Paulina Rubio Fernández, 24. Noemí Berenice Luna Ayala, 25. Víctor Manuel Pérez Díaz, 26. Juan Carlos Maturino Manzanera, 27. Mario Gerardo Riestra Piña, 28. Leticia Zepeda Martínez, 29. Guillermo Octavio Huerta Ling, 30. María del Carmen Escudero Fabre, 31. Jorge Romero Herrera, 32. Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, 33. Luis Alberto Mendoza Acevedo, 34. Jorge Ernesto Inzunza Armas, 35. Noel Mata Atilano, 36. Sonia Rocha Acosta, 37. Sergio Enrique Chalé Cauich, 38. Krishna Karina Romero Velázquez, 39. Armando Tejeda Cid, 40. Felipe Fernando Macías Olvera, 41. Rodrigo Sánchez Zepeda, 42. José Antonio Zapata Meraz, 43. Diana Estefanía Gutiérrez Valtierra, 44. Ana Laura Valenzuela Sánchez, 45. Santiago Torreblanca Engell, 46. Carolina Beauregard Martínez, 47. Ana Teresa Aranda Orozco, 48. Claudia Gabriela Olvera Higuera, 49. Berenice Juárez Navarrete, 50. Berenice Montes Estrada, 51. Lilia Caritina Olvera Coronel, 52. Anabey García Velasco, 53. Cesar Augusto Rendón García, 54. Genoveva Huerta Villegas, 55. Joanna Alejandra Felipe Torres, 56. Gabriel Ricardo Quadri de La Torre, 57. Ana María Balderas Trejo, 58. Erika de los Ángeles Díaz Villalón, 59. José Luis Báez Guerrero, 60. Patricia Terrazas Baca, 61. Jesús Fernando Morales Flores, 62. Ignacio Loyola Vera, 63. Herminio Torres Ajuria, 64. Lizbeth Mata Lozano, 65. José Antonio García García, 66. Jorge Arturo Espadas Galván, 67. Carmen Rocío Gonzáles Alonso, 68. Eliseo Compeán Fernández, 69. Rocío Esmeralda Reza Gallegos, 70. Pedro Salgado Almaguer, 71. Ricardo Villarreal García, 72. Carlos Humberto Quintana Martínez, 73. Carlos Alberto Valenzuela González, 74. Wendy González Urrutia, 75. Rosa María González Azcárraga, 76. Javier González Zepeda, 77. José Salvador Tovar Vargas, 78. Xavier Azuara Zúñiga, 79. Mario Mata Carrasco, 80. Fernando Torres Graciano, 81. Riult Rivera Gutiérrez, 82. Santiago Creel Miranda, 83. Héctor Saúl Téllez Hernández, 84. Carlos Madrazo Limón, 85. Oscar de Jesús Almaraz Smer, 86. Wendy Maricela Cordero González, 87. Pedro Garza Treviño, 88. Mariela López Sosa, 89. Julia Licet Jiménez Angulo, 90. Marco Humberto Aguilar Coronado, 91. Diana María

Senadurías.

36. Respecto de la acción de inconstitucionalidad 51/2022, se cumplen los requisitos, en tanto el escrito inicial fue suscrito por cincuenta y dos senadurías,[11] que representan el cuarenta punto seis por ciento del Senado, calidad que fue reconocida mediante acuerdo de seis de abril de dos mil veintidós.

Teresa Lara Carreón, 92. Iván Arturo Rodríguez Rivera, 93. Sonia Murillo Manríquez, 94. José Elías Lixa Abimerhi, 95. Jorge Triana Tena, 96. Juan Carlos Romero Hicks, 97. Gina Gerardina Campuzano González, 98. Enrique Godínez del Río, 99. Vicente Javier Verástegui Ostos, 100. Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro, 101. Elizabeth Pérez Valdez, 102. Jesús Alberto Velázquez Flores, 103. Ana Cecilia Luisa Gabriela Fernanda Sodi Miranda, 104. Héctor Chávez Ruiz, 105. Fabiola Rafael Dircio, 106. Marcelino Castañeda Navarrete, 107. Leslie Estefanía Rodríguez Sarabia, 108. Francisco Javier Huacus Esquivel, 109. Edna Gisel Díaz Acevedo, 110. Mauricio Prieto Gómez, 111. María Macarena Chávez Flores, 112. Olga Luz Espinosa Morales, 113. Miguel Ángel Torres Rosales, 114. José Guadalupe Fletes Araiza, 115. Miguel Sámano Peralta, 116. Sayonara Vargas Rodríguez, 117. Melissa Estefanía Vargas Camacho, 118. Carolina Dávila Ramírez, 119. Norma Angélica Aceves García, 120. Karla Ayala Villalobos, 121. Brasil Alberto Acosta Peña, 122. Xavier González Zirión, 123. Karina Marlen Barrón Perales, 124. Jaime Bueno Zertuche, 125. Eufrosina Cruz Mendoza, 126. Alan Castellanos Ramírez, 127. Cristina Ruiz Sandoval, 128. Jazmín Jaimes Albarrán, 129. Andrés Mauricio Cantú Ramírez, 130. Roberto Carlos López García, 131. José Francisco Yunes Zorrilla, 132. Ma. De Jesús Aguirre Maldonado, 133. Frinné Azuara Yarzábal, 134. Yolanda de la Torre Valdez, 135. Yeimi Yazmín Aguilar Cifuentes, 136. Reynel Rodríguez Muñoz, 137. Nelida Ivonne Sanabria Díaz Tejeda, 138. Sue Ellen Bernal Bolnik, 139. Mariano González Aguirre, 140. Rubén Ignacio Moreira Valdez, 141. Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz, 142. Yerico Abramo Masso, 143. Adriana Campos Huiracheche, 144. Javier Casique Zárate, 145. Marcela Guerra Castillo, 146. Eduardo Zarzosa Sánchez, 147. Pablo Gamboa Miner, 148. José Antonio Gutiérrez Jardón, 149. Pedro Armentía López, 150. Tereso Medina Ramírez, 151. Idelfonso Guajardo Villarreal, 152. Oscar Gustavo Cárdenas Monroy, 153. Victoria Eugenia Méndez Márquez, 154. Augusto Gómez Villanueva, 155. María Elena Serrano Maldonado, 156. Lorena Piñón Rivera, 157. Eduardo Enrique Murat Hinojosa, 158. María del Refugio Camarena Jáuregui, 159. Laura Barrera Fortou, 160. José Luis Garza Ochoa, 161. Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, 162. Ricardo Aguilar Castillo, 163. Cristina Amezcua González, 164. Montserrat Alicia Arcos Velázquez, 165. Hiram Hernández Zetina, 166. Paloma Sánchez Ramos, 167. Ana Lilia Herrera Anzaldo, 168. Johana Montcerrat Hernández Pérez, 169. Marco Antonio Mendoza Bustamante, 170. Pablo Guillermo Angulo Briseño, 171. Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, 172. Carlos Iriarte Mercado, 173. Ismael Alfredo Hernández Deras, 174. Miguel Ángel Varela Pinedo, 175. María Guadalupe Alcántara Rojas, 176. Juan Francisco Espinoza Eguia, 177. Laura Lorena Haro Ramírez, 178. Lázaro Cuauhtémoc Jiménez Aquino, 179. Rodrigo Fuentes Ávila. Asimismo, se aprecian dos nombres ilegibles y sus respectivas firmas.

[11] 1. José Erandi Bermúdez Méndez, 2. José Alfredo Botello Montes, 3. Gina Andrea Cruz Blackledge, 4. Víctor Oswaldo Fuentes Solís, 5. Xóchitl Gálvez Ruiz, 6. Ismael García Cabeza de Vaca, 7. Minerva Hernández Ramos, 8. Juan Francisco Larios Esparza, 9. Kenia López Rabadán, 10. Mayuli Latifa Martínez Simón, 11. Roberto Juan Moya Clemente, 12. Nadia Navarro Acevedo, 13. Gloria Elizabeth Núñez Sánchez, 14. Raúl Paz Alonso, 15. Julen Rementería del Puerto, 16. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, 17. Estrella Rojas Loreto, 18. Indira de Jesús Rosales San Román, 19. María Guadalupe

37. 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

38. 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, esto último, conforme con lo previsto en el artículo 19, último párrafo, en relación con el 65, ambos de la ley reglamentaria.[12]

V.1. El decreto impugnado no es una norma de carácter general.

39. La Cámara de Diputadas y Diputados del Congreso de la Unión argumenta que en el caso se actualiza la causa de improcedencia contenida en los artículos 19, fracción IX, 20, fracción II, 59 y 65 de la ley reglamentaria, al considerar que el decreto impugnado no es una norma de carácter general, bajo los razonamientos siguientes:

Saldaña Cisneros, 20. María Lilly del Carmen Téllez García, 21. Josefina Vázquez Mota, 22. Miguel Ángel Mancera Espinosa, 23. Juan Manuel Fócil Pérez, 24. Antonio García Conejo, 25. Miguel Ángel Osorio Chong, 26. Claudia Edith Anaya Mota, 27. Manuel Añorve Baños, 28. Ángel García Yáñez, 29. Nuvia Magdalena Mayorga Delgado, 30. Jorge Carlos Ramírez Marín, 31. Claudia Ruiz Massieu Salinas, 32. Mario Zamora Gastélum, 33. Sylvana Beltrones Sánchez, 34. Carlos Humberto Aceves del Olmo, 35. Eruviel Ávila Villegas, 36. Beatriz Paredes Rangel, 37. Verónica Martínez García, 38. Nancy de la Sierra Arámburo, 39. Emilio Álvarez Icaza Longoria, 40. Germán Martínez Cázares, 41. Alejandra del Carmen León Gastélum, 42. Gustavo Madero Muñoz, 43. Adriana Guadalupe Jurado Valadez, 44. Clemente Castañeda Hoeflich, 45. Dante Delgado Rannauro, 46. Noé Castañón Ramírez, 47. Verónica Delgadillo García, 48. Marco Antonio Gama Basarte, 49. Indira Kempis Martínez, 50. Patricia Mercado Castro, 51. Luis David Ortiz Salinas y 52. Juan Zepeda Hernández.

[12] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."
"**Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20."

• La acción de inconstitucionalidad sólo procede respecto de leyes o tratados internacionales y no todo acto del Poder Legislativo encuadra en ese supuesto, pues debe acudirse a su sentido formal y material, conforme con los criterios sustentados en las jurisprudencias P./J. 22/99, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES.", y P./J. 23/99, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL."

• Ley y decreto son actos diferentes, en tanto que la primera regula situaciones jurídicas generales y abstractas, mientras que el segundo se avoca a cuestiones de índole particular, concretas e individuales, tal y como se sustentó en la acción de inconstitucionalidad 4/2011.

• El decreto combatido no tiene la naturaleza de norma general ya que es una interpretación accesoria, complementaria y necesaria; no está dirigido en forma general y abstracta a reglamentar las disposiciones de carácter constitucional o legal, sino que, por su propia naturaleza, su objeto es interpretar leyes.

40. Esos argumentos son **infundados,** en virtud de que este Tribunal Pleno ya ha realizado el estudio de la naturaleza de los decretos interpretativos emitidos por el Poder Legislativo y ha determinado que comparten la naturaleza de norma general, al igual que la ley que interpretan, por lo que son susceptibles de ser controvertidos a través de la acción de inconstitucionalidad.

Naturaleza de los decretos interpretativos.

41. En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 26/2004 y acumuladas 27/2004 y 28/2004,[13] se estableció que la acción de inconstitucionalidad es

[13] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas 27/2004 y 28/2004, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: José Ramón Cossío Díaz, 30 de noviembre de 2004, por unanimidad de once votos, pp. 121 a 125.

procedente contra normas generales, comprendiéndose dentro de dicha expresión a todas las disposiciones de carácter general y abstracto provenientes de los órganos legislativos, esto es, tanto en un sentido formal como material.

42. Para determinar si un decreto interpretativo emitido por el Poder Legislativo tiene el atributo de norma general, se debe verificar lo siguiente:

• Debe poseer valor vinculante con respecto a cualquier interpretación y aplicación futura del precepto interpretado, al tratarse de una norma explícita (ya que el enunciado que contiene forma parte del mismo sistema jurídico al que pertenece el enunciado a interpretar), deliberada e intencional (es el propio autor del enunciado a interpretar quien deja prueba indiscutible de que ésa es la manera en la que quiere que se entienda el enunciado a interpretar), con efectos obligatorios de carácter general.

• Debe ser una norma que regula en condiciones de:

- Generalidad, ya que no puede sino asimilarse a las características de la que interpreta, al tener efectos obligatorios generales porque su finalidad es determinar cómo deben entenderse las disposiciones originales, dirigiéndose a los mismos destinatarios, quienes deben tomarla en cuenta en los mismos términos que la norma interpretada, al destinarse al mismo universo de sujetos obligados por la norma inicial.

- Abstracción, porque la interpretación debe aplicarse a un número indeterminado de casos sin agotarse en uno en particular, al igual que la norma inicial.

- Impersonalidad, porque tiene por objeto aplicarse a un número indeterminado de personas y no a alguna en específico.

Caso concreto.

43. En este sentido, es hecho notorio que el decreto impugnado es un acto que formalmente fue producto de un proceso legislativo, al igual que la norma que interpreta.

44. Ahora bien, a efecto de delimitar su contenido material, para con ello determinar si comparte la naturaleza de la norma que interpreta, resulta necesario hacer cita del mencionado decreto:

"SE INTERPRETA EL ALCANCE DEL CONCEPTO DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL, PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD Y APLICACIÓN DE SANCIONES CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 449, NUMERAL 1, INCISOS B), C), D) Y E), DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Y 33, PÁRRAFOS QUINTO, SEXTO Y SÉPTIMO Y 61 DE LA LEY FEDERAL DE REVOCACIÓN DE MANDATO.

"Artículo Primero. Como concepto de propaganda gubernamental, en su aplicación contenida en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 449, numeral 1, incisos b) y d) así como en la Ley Federal de Revocación de Mandato, artículo 33, párrafos quinto y sexto, debe entenderse:

"El conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones difundidas, bajo cualquier modalidad de comunicación social, con cargo al presupuesto público, etiquetado de manera específica para ese fin, por un ente público (poderes de la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como órganos constitucionales autónomos, o cualquier otra dependencia o entidad de carácter público), con el objeto de difundir el quehacer, las acciones o los logros relacionados con sus fines, o información de interés público referida al bienestar de la población, cuyas características deberán ajustarse a lo señalado en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"No constituyen propaganda gubernamental las expresiones de las personas servidoras públicas, las cuales se encuentran sujetas a los límites establecidos en las leyes aplicables.

"Tampoco constituye propaganda gubernamental la información de interés público, conforme al artículo 3, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que debe ser difundida bajo cualquier formato por las personas servidoras públicas.

"Artículo Segundo. La obligación de las personas servidoras públicas de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos señalada en los artículos 449, numeral 1, incisos c) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafo séptimo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, consistirá en:

"La aplicación de recursos públicos, entendidos como la instrucción a personas servidoras públicas subordinadas por el cargo que se ejerce; la aplicación de recursos financieros para el pago directo de, o la ocupación de cualquier tipo de bien material propiedad pública bajo su cargo o con acceso a éste, de manera absolutamente ajena a la realización de reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquellos actos que impliquen apoyo a personas aspirantes, precandidatas, candidatas o a partidos políticos antes, durante o después de campañas electorales, además de las que mencionen expresamente ambas leyes.

"Artículo Tercero. Las sanciones aplicables a las autoridades o personas servidoras públicas de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los Poderes Locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno de la Ciudad de México, órganos autónomos y cualquier otro ente público conforme a los artículos 449, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, deberán ser aplicadas bajo el principio de estricto derecho. No podrán aplicarse sanciones por analogía o mayoría de razón."

43. De lo transcrito se advierte que el decreto impugnado:

• Define lo que debe entenderse como propaganda gubernamental, estableciendo los siguientes elementos para identificarla y delimitando sus alcances:

- Conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones difundidas, bajo cualquier modalidad de comunicación social.

- Con cargo al presupuesto público, etiquetado de manera específica para ese fin, por un ente público (poderes de la Federación, entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como órganos

constitucionales autónomos, o cualquier otra dependencia o entidad de carácter público).

- Con el objeto de difundir el quehacer, las acciones o los logros relacionados con sus fines, o información de interés público referida al bienestar de la población, cuyas características deberán ajustarse a lo señalado en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• Excluye de la propaganda gubernamental:

- Las expresiones de las personas servidoras públicas, las cuales se encuentran sujetas a los límites establecidos en las leyes aplicables.

- La información de interés público, conforme al artículo 3, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que debe ser difundida bajo cualquier formato por las personas servidoras públicas.

• Establece el alcance del principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos que estén a cargo de las personas servidoras públicas, sin influir en la equidad de la contienda, en el caso:

- La aplicación de recursos públicos, entendidos como la instrucción a personas servidoras públicas subordinadas por el cargo que se ejerce.

- La aplicación de recursos financieros para el pago directo de, o la ocupación de cualquier tipo de bien material propiedad pública bajo su cargo o con acceso a éste, de manera absolutamente ajena a la realización de reuniones públicas, asambleas, marchas.

- En general, los actos que apoyen a personas aspirantes, precandidatas, candidatas o a partidos políticos antes, durante o después de campañas electorales, además de las que mencionen expresamente las leyes.

• Prevé el alcance de las sanciones aplicables a las autoridades o personas servidoras públicas, estipulando que deben aplicarse bajo el principio de estricto derecho y que no podrán aplicarse por analogía o mayoría de razón.

46. De lo anterior se advierte claramente que el decreto impugnado no es un acto individualizado dirigido a una persona o una situación en particular, sino que delimita el concepto de propaganda gubernamental, la forma en que cualquier persona servidora pública debe aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad sin influir en la equidad de la contienda electoral y el alcance de las sanciones aplicables en relación con esas situaciones.

47. Asimismo, sus efectos no desaparecen, ya que la interpretación que contiene no pierde su vigencia al realizarse un primer ejercicio interpretativo o un proceso en particular.

48. No tiene una vigencia determinada, ya que su único artículo transitorio sólo establece su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

49. No es una determinación accesoria, ya que el decreto es en sí una norma general que pretende integrarse al sentido de una ya existente, cuya derogación, abrogación o modificación requeriría de otra norma formal y material que contuviera dicha determinación.

50. Por lo antes expuesto, el decreto impugnado tiene la naturaleza de norma general susceptible de ser impugnada a través de la controversia constitucional por los sujetos legitimados para ello, como sucede en el presente asunto.

51. En consecuencia, la causal de improcedencia debe desestimarse por **infundada.**

52. *Precedentes citados en este apartado*: acción de inconstitucionalidad 26/2004 y acumuladas 27/2004 y 28/2004.

53. 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

V.2. Cesación de efectos.

54. La Cámara de Senadurías hace valer la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria consistente en la cesación de efectos del decreto impugnado, lo anterior, sobre la base de que se circunscribe al pasado proceso de revocación de mandato, ya que:

• Interpreta las normas relativas a conductas que se constituyen como infracciones a la ley por parte de los servidores públicos durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, es decir, desde la emisión de la convocatoria (siete de febrero de dos mil veintidós) hasta la conclusión de la jornada de votación (diez de abril del mismo año).

• Se delimita el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones, respecto del proceso revocatorio, el cual ya culminó.

55. Estos argumentos resultan **infundados,** toda vez que el hecho de que se hubiera realizado en sus términos el pasado procedimiento de revocación de mandato, no implica que el decreto impugnado cese en sus efectos, ya que, como quedó establecido al desestimar la pasada causa de improcedencia, comparte la misma naturaleza que la norma que interpreta, por lo que no se agota en una situación particular o proceso específico.

56. En efecto, conforme con lo dispuesto por el artículo 65 de la ley reglamentaria, por regla general, las causas de improcedencia y sobreseimiento previstas en los diversos 19 y 20 del mismo ordenamiento,[14] son aplicables para las acciones de inconstitucionalidad.[15]

[14] "**Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.
"Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."
[15] Con ciertas modalidades, ya que no son aplicables las previstas en la fracción II del artículo 19 respecto de leyes electorales; las fracciones II y III del artículo 20 y las causales previstas en las

57. En ese sentido, una de las causas de improcedencia aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, es la prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria,[16] relativa a la cesación de efectos.

58. Este Alto Tribunal ha establecido que la cesación de efectos, por regla general, se actualiza cuando la autoridad responsable deroga, revoca, extingue o deja insubsistente el acto reclamado, de manera que sus efectos quedan destruidos de forma permanente, absoluta, completa e incondicional y las cosas vuelven al estado que tenían antes de la violación constitucional, como si se hubiera obtenido sentencia favorable, es decir, como si el acto no hubiera invadido la esfera jurídica de la parte afectada.

59. Lo anterior, ya que la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.[17]

60. En ese sentido, en términos generales, para que se actualice la cesación de efectos se requiere:

• Un acto de autoridad que se estime cause un perjuicio y que motive la promoción del medio de defensa.

• Otro acto de autoridad que sobrevenga dentro del procedimiento constitucional y que deje insubsistente, en forma permanente, el que es materia de la controversia.

---

fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos se presenten respecto de otra acción.

[16] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; ..."

[17] Criterio contenido en la tesis P./J. 24/2005, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.", Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, mayo de 2005, p. 782, registro digital: 2009004.

• Una situación de hecho o de derecho que destruya en forma definitiva el acto que se reclama, volviendo las cosas al estado que tenían antes de la promoción de la demanda, que sea incondicional e inmediata, es decir, como si se le hubiera concedido la razón.

• Una situación de hecho que sobrevenga durante la tramitación del juicio y haga imposible el cumplimiento de la sentencia protectora que, en su caso, llegara a pronunciarse.[18]

61. Para el caso de la cesación de efectos prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria, se han delimitado las siguientes especificidades:

• Basta que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que motivaron su promoción, ya que la declaración de invalidez de las sentencias en este tipo de medios de control constitucional no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución General[19] y 45 de la ley reglamentaria[20] aplicable a

[18] Conforme con la tesis 1a./J. 33/2015 (10a.), de rubro: "ARRAIGO. LA ORDEN RELATIVA NO ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS (ABANDONO DE LA TESIS AISLADA 1a. LXXXIII/2001).", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, mayo de 2015, Tomo I, página 178, registro: 2009004.

[19] "**Artículo 105.**

"...

"**I.** De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. ..."

[20] "**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."

Conforme con la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 54/2001, de rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, p. 882, registro digital: 190021.

las acciones de inconstitucionalidad en virtud del diverso 73 de dicho ordenamiento legal.[21]

• Debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitablemente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva.

62. En ese sentido, como ya quedó establecido en el apartado anterior, el decreto impugnado es una norma general, cuya naturaleza de generalidad, abstracción e impersonalidad que comparte con la norma que interpreta, ocasiona que no se agote con un supuesto particular o procedimiento en específico, ya que su contenido continuará siendo aplicable hasta que no sea abrogado o derogado.

63. Por consiguiente, al no estar condicionada la vigencia del decreto impugnado a la conclusión de algún procedimiento específico, como es el caso de la revocación de mandato, es que no se actualiza el supuesto de cesación de efectos que ha delineado este Alto Tribunal, para efecto de la improcedencia de la presente acción de inconstitucionalidad.

64. En consecuencia, la causal de improcedencia propuesta es **infundada.**

65. 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

VI. TEMA QUE SERÁ ANALIZADO EN ESTA RESOLUCIÓN.

66. Para efectos metodológicos, atendiendo a lo expuesto por la parte actora, el estudio de fondo del asunto el tema que será objeto de estudio es el relacionado con la violación a la veda legislativa:

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

VII. ESTUDIO DE FONDO.

VII.1. Violación a la veda legislativa.

67. Este Tribunal Pleno considera **esencialmente fundados** los conceptos de invalidez relacionados con la violación a la veda legislativa establecida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.[22]

Veda legislativa.

68. En efecto, dicho precepto 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 su transcurso, no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

69. Sobre esa disposición este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes, que establece una obligación y una prohibición en torno a las leyes electorales, ya sean federales o locales, respecto de su promulgación, publicación y reforma.[23]

70. Asimismo, se ha determinado que la obligación se encuentra relacionada con un límite temporal, pues se expresa en el sentido de que dichas normas deben ser promulgadas y publicadas en plazo específico, esto es, noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse; mientras que la prohibición se plantea en la lógica de que dichas leyes no pueden ser objeto de modificaciones fundamentales durante el tiempo señalado.

---

[22] Siguiendo la argumentación de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 5 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos.

[23] Como ejemplo de estos precedentes, pueden citarse, entre otros, la acción de inconstitucionalidad 61/2012, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 04 de diciembre de 2012 por unanimidad de once votos; la acción de inconstitucionalidad 139/2007, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, 3 de mayo de 2007, por unanimidad de nueve votos; así como la acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Genaro David Góngora Pimentel, 8 de abril de 2008, por mayoría de seis votos.

71. Lo anterior, con el objeto de que las normas electorales puedan impugnarse y que este Alto Tribunal esté en aptitud de resolver oportunamente las contiendas respectivas, esto es, previo al inicio del proceso electoral correspondiente, para garantizar el principio de certeza que rige en la materia.

72. **La relevancia de la previsión constitucional habilita a este Tribunal Pleno otorgarle un estudio preferente,** importancia que se advierte de la exposición de motivos contenida en la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución General, que culminó con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, en la que se asentó:

"Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales; tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.

"...

"Con lo anterior se pretende moderar aquellas situaciones que, por su disparidad o divergencia con el sentido de nuestro Texto Fundamental, atentan contra el Estado de derecho. De igual manera, con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular, expresada en las urnas. Quedará reservado al Congreso de la Unión expedir las normas sustantivas y las específicas de los procedimientos

a que se sujetarán las impugnaciones señaladas en éste y los párrafos precedentes."

73. De la transcripción se advierte que el Poder Reformador buscó, entre otros objetivos, que las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante este Alto Tribunal a través de la acción de inconstitucionalidad previo al inicio del proceso electoral correspondiente, con el fin de garantizar el principio de certeza que es rector en la materia, consistente en que, al iniciar el proceso electoral, los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente los sujetos legitimados tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento.

74. La importancia que le ha conferido este Tribunal Pleno a esa previsión ha permeado incluso en la observancia de causales de improcedencia, las cuales son de orden público y estudio preferente.

75. Tal es el caso de la causa de improcedencia por cesación de efectos, establecida en el artículo 19, fracción IV, de la ley reglamentaria, respecto de la cual este Tribunal Pleno ha establecido que debe ser desestimada, cuando deba prevalecer el imperativo constitucional categórico que prohíbe legislar noventa días antes del inicio del proceso electoral, en atención a las siguientes razones:

• Otorga certeza jurídica en los procesos comiciales inmediatos, ya que la regla constitucional de veda legislativa se localiza, en un apartado que faculta a este Alto Tribunal para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, lo que demuestra que su principal incidencia tendrá lugar en ese tipo de asuntos.

• Si bien los sujetos a quienes se dirige son, en principio, el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, también obliga a garantizar su observancia a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

• La ubicación de la previsión constitucional en cuestión evidencia la importancia de la prohibición de legislar en el plazo de noventa días ya referido, el

cual es congruente y razonable en la propia mecánica de control constitucional, ya que permite que los sujetos legitimados puedan controvertir la validez constitucional de su contenido, al mismo tiempo que posibilita que este Tribunal Constitucional tramite el procedimiento y desahogue las diligencias necesarias para colocar en estado de resolución el juicio y, en consecuencia, dictar el fallo respectivo previo al inicio del proceso electoral, lo que significa que cualquier consecuencia que del fallo derive, es decir, invalidar alguna o todas las disposiciones combatidas o declarar su validez, permitirá a todos los actores correspondientes conocer en definitiva el marco normativo al cual deberán sujetarse en la elección correspondiente.

• El precepto constitucional contiene un imperativo que impide legislar en el plazo de noventa días, supuesto en el cual, se debe privilegiar la supremacía constitucional frente al orden legal.[24]

76. En ese sentido, la observancia directa del imperativo establecido por el Poder Reformador de la Constitución General en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Norma Fundamental, habilita que este Tribunal Pleno realice su estudio, de manera preferente a los restantes conceptos de invalidez.

77. Ahora bien, para determinar si efectivamente se viola lo establecido en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución General, es necesario determinar si la modificación normativa realizada es o no fundamental, tanto dentro de los noventa días previos como iniciado el proceso electoral.[25]

78. Al respecto, este Tribunal Pleno ha establecido que será *fundamental* aquella que tenga por objeto, efecto o consecuencia producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico

[24] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 103/2015, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 3 de diciembre de 2015, pp. 37 a 39.

[25] Sirve de apoyo el criterio sostenido en la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 98/2006, de rubro: "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, registro: 174536.

aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, no hacer o dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.[26]

79. Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a observar durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter señalado.[27]

Caso concreto.

80. En el caso, para determinar si efectivamente el decreto impugnado viola la veda legislativa prevista en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, es necesario determinar dos cuestiones fundamentales: primera, si dentro de la prohibición constitucional tienen cabida los decretos interpretativos y segunda, si la modificación normativa realizada es o no fundamental, tanto dentro de los noventa días previos como iniciado el proceso electoral.[28]

81. En lo que respecta a la primera cuestión, el decreto impugnado, por las razones expuestas en el apartado de causales de improcedencia de la presente ejecutoria, es una norma general que comparte la misma naturaleza que las

[26] 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, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 26 de octubre de 2017, pp. 158 y 159.
[27] Sirve de apoyo el criterio sostenido en la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 87/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES', CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563, registro digital: 170886.
[28] Sirve de apoyo el criterio sostenido en la tesis P./J. 98/2006, de rubro: "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1564, registro: 174536.

leyes que interpreta, por lo que es susceptible de encuadrar en la referida prohibición constitucional.

82. En lo que atañe a la segunda cuestión, conforme con los criterios mencionados, el decreto impugnado contiene modificaciones fundamentales que impactan en el sistema electoral.

83. A efecto de evidenciar lo anterior, resulta necesario retomar los aspectos esenciales del contenido del decreto impugnado:

• Define lo que debe entenderse como propaganda gubernamental, estableciendo los siguientes elementos para identificarla y delimitando sus alcances:

- Conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones difundidas, bajo cualquier modalidad de comunicación social.

- Con cargo al presupuesto público, etiquetado de manera específica para ese fin, por un ente público (poderes de la Federación, entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como órganos constitucionales autónomos, o cualquier otra dependencia o entidad de carácter público).

- Con el objeto de difundir el quehacer, las acciones o los logros relacionados con sus fines, o información de interés público referida al bienestar de la población, cuyas características deberán ajustarse a lo señalado en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• Excluye de la propaganda gubernamental:

- Las expresiones de las personas servidoras públicas, las cuales se encuentran sujetas a los límites establecidos en las leyes aplicables.

- La información de interés público, conforme al artículo 3, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que debe ser difundida bajo cualquier formato por las personas servidoras públicas.

• Establece el alcance de las obligaciones de las personas servidoras públicas para aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, en el caso:

- La aplicación de recursos públicos, entendidos como la instrucción a personas servidoras públicas subordinadas por el cargo que se ejerce.

- La aplicación de recursos financieros para el pago directo de, o la ocupación de cualquier tipo de bien material propiedad pública bajo su cargo o con acceso a éste, de manera absolutamente ajena a la realización de reuniones públicas, asambleas, marchas.

- En general, los actos que apoyen a personas aspirantes, precandidatas, candidatas o a partidos políticos antes, durante o después de campañas electorales, además de las que mencionen expresamente las leyes.

• Prevé el alcance de las sanciones aplicables a las autoridades o personas servidoras públicas, estipulando que deben aplicarse bajo el principio de estricto derecho y que no podrán aplicarse por analogía o mayoría de razón.

84. En ese sentido, el decreto impugnado, desde su entrada en vigor, esto es el dieciocho de marzo de dos mil veintidós, sin lugar a duda altera el marco jurídico aplicable a los procesos electorales, pues incide directamente en las reglas que regulan tres aspectos: propaganda electoral, principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos a cargo de las personas servidoras públicas para no incidir en la equidad en la contienda y los principios que deben regir en la configuración de las infracciones en la materia.

85. En efecto, el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, dispone que la propaganda que, bajo cualquier modalidad de comunicación social difundan las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y en ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

86. Por su parte, el artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal, establece que durante las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, dentro de los medios de comunicación social deberá suspenderse la difusión de toda propaganda gubernamental de los poderes federales y estatales, Municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México, sus alcaldías y cualquier otro ente público, salvo las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

87. Las reglas contenidas en esos preceptos fundamentales derivan de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación de trece de noviembre de dos mil siete, de cuyo proceso legislativo se desprende que su finalidad fue regular la propaganda gubernamental de todo tipo, tanto en tiempos electorales como fuera de ellos, para generar condiciones de imparcialidad, equidad y certeza respecto de la competencia electoral.

88. Este Tribunal Pleno ha establecido que, la finalidad de esas reglas es determinar, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular y también para promover ambiciones personales de índole política, ya que la imparcialidad de los funcionarios respecto de los partidos políticos y las campañas electorales debía tener un sólido fundamento en la Carta Magna, a fin de que el Congreso de la Unión determinara en las leyes las sanciones a que estarían sujetos los infractores de tal disposición.[29]

89. Asimismo, delimitar el alcance de las obligaciones de las personas servidoras públicas para aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad –contenidas en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal– de una manera específica a efecto de no incidir en la equidad de las contiendas electorales y establecer el alcance de las sanciones aplicables a las autoridades o personas servidoras públicas, estipulando que

[29] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 22 de septiembre de 2014, párrafos 153 y 156.

deben aplicarse bajo el principio de estricto derecho y que no podrán aplicarse por analogía o mayoría de razón; sin lugar a duda modifica el parámetro regulatorio que ha de regir en los procesos comiciales a efecto de preservar, de manera destacada, el principio constitucionalidad de equidad en la contienda electoral.

90. Ahora bien, es hecho notorio que al momento en que se emitió el decreto impugnado estaban en curso varios procesos electorales, en el caso:

Estados	Cargos electivos	Inicio del proceso electoral
Aguascalientes	Gubernatura	Siete de octubre de dos mil veintiuno.[30]
Durango	Gubernatura Ayuntamientos	Uno de noviembre de dos mil veintiuno.[31]
Hidalgo	Gubernatura	Quince de diciembre de dos mil veintiuno.[32]

[30] Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
"**Artículo 41.** El gobernador del Estado será electo directamente por el pueblo, en los términos de la Ley Electoral; durará en su encargo seis años y empezará a ejercer sus funciones el día primero de octubre del año de la elección, previa protesta que rendirá ante el Congreso, en los siguientes términos: ..."
Código Electoral del Estado de Aguascalientes.
"**Artículo 74.** ...
"En la primera semana del mes de octubre del año previo al de la elección, el Consejo se reunirá con objeto de declarar el inicio del proceso electoral y preparar la elección."
Instituto Electoral Estatal de Aguascalientes, Agenda Electoral Proceso Electoral Local 2021-2022, disponible en: *https://www.ieeags.mx/media/ProcesoElectoral/calendario/AGENDA_ELECTORAL_20214.pdf.*
[31] Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango.
"**Artículo 164.** ...
"1. El proceso electoral ordinario se inicia el primer día del mes de noviembre del año anterior al de la elección y concluye con la declaración de validez de la elección y de Gobernador electo, o con las resoluciones que en su caso emita el Tribunal Electoral. ..."
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango, Calendario para el Proceso Electoral Local 2021-2022, disponible en: *https://onedrive.live.com/view.aspx?resid=C3368676D5CE4A7B!1799&ithint=file%2cxlsx&authkey=!AADULE6XWw0HM9c.*
[32] Código Electoral del Estado de Hidalgo.
"**Artículo 100.** Los procesos electorales para las elecciones ordinarias, se inician con la sesión que realice el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo el 15 de diciembre del año anterior al de los comicios y concluyen con las determinaciones sobre la validez de la elección correspondiente y el otorgamiento o asignación de constancias que realicen los consejos del Instituto, o con las resoluciones que, en su caso, se pronuncien a nivel jurisdiccional."

Oaxaca	Gubernatura	Seis de septiembre de dos mil veintiuno.[33]
Quintana Roo	Gubernatura Diputaciones	Siete de enero de dos mil veintidós.[34]
Tamaulipas.	Gubernatura	Doce de septiembre de dos mil veintiuno.[35]

91. Asimismo, en lo que respecta al procedimiento de revocación de mandato, también constituye hecho notorio que el pasado siete de febrero se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la convocatoria para el proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024", que el diez de abril siguiente tuvo lugar la jornada

Instituto Electoral del Estado de Hidalgo, acuerdo IEEH/CG/178/2021 que propone la Junta Estatal Ejecutiva al Pleno del Consejo General, por el que se aprueba el calendario electoral del proceso electoral local 2021-2022 para la renovación de la gubernatura del Estado de Hidalgo, disponible en: *https://img1.wsimg.com/blobby/go/bf2c94e2-2509-4f51-bc26-1332d0de0438/downloads/%20IEEH-CG1782021.pdf?ver=1653947812989*

[33] "**Artículo 37.** ...

"...

"12. El Consejo General sesionará durante la primera semana del mes de septiembre del año previo en que deban realizarse las elecciones estatales ordinarias, con el objeto de declarar iniciado el proceso electoral correspondiente."

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, Calendario del Proceso Electoral Local Ordinario 2021-2022, disponible en: *https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2021/AIEEPCOCG922021.pdf*

[34] Decreto 126 por el que se adiciona un Artículo Undécimo Transitorio al Decreto Número 097 denominado "Por el que se expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo" de la H. XVI Legislatura Constitucional del Estado.

"**Undécimo.** La elección ordinaria local a celebrarse el primer domingo del mes de junio del año 2022 para la renovación de la Gubernatura y las Diputaciones Locales, ambas del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, se sujetará a lo siguiente:

"I. El Proceso Electoral dará inicio con la primera sesión que el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo celebre en la primera semana del mes de enero del año 2022, y ..."

[35] Ley Electoral del Estado de Tamaulipas.

"**Artículo 204.** El proceso electoral ordinario se inicia el segundo domingo del mes de septiembre del año previo al de la elección y concluye con la declaración de validez de la elección respectiva y, en su caso, cuando las autoridades jurisdiccionales hayan resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno."

Instituto Electoral de Tamaulipas, Calendario del Proceso Electoral Ordinario 2021-2022, disponible en: *https://ietam.org.mx/portal/Documentos/Sesiones/CALENDARIO%20ELECTORAL%20PEO%202021-2022.pdf*

respectiva y que el veintisiete de abril de dos mil veintidós la Sala Superior del TEPJF, emitió la "resolución relativa al cómputo final del proceso de revocación de mandato del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo para el periodo constitucional 2018-2024, en la que se declara concluido el proceso y carente de efectos jurídicos, en virtud de que sólo se obtuvo una participación del 17.77 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores, porcentaje menor al 40 % que exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que el proceso sea válido".

92. De lo cual se advierte que el decreto interpretativo se emitió durante dicho procedimiento y que, con independencia de su conclusión, existen procedimientos que tienen por objeto analizar conductas relacionadas con infracciones suscitadas durante su transcurso, como bien se advierte de la sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF en el juicio de inconformidad SUP-JIN-1/2022 y acumulados, el veintisiete de abril de dos mil veintidós:

"...

"(166) Como ha quedado señalado previamente, con motivo del proceso de revocación de mandato, en el periodo comprendido del dos de septiembre de dos mil veintiuno al trece de abril del año en curso, se presentaron 326 (trescientas veintiséis) quejas, de las cuales 177 (ciento setenta y siete) son de órgano central, 93 (noventa y tres) de órgano local y 56 (cincuenta y seis) de órgano distrital.

"(167) Del total de dichas quejas, en 190 (ciento noventa) se denunciaron conductas presuntamente indebidas cometidas por servidores públicos y en 120 (ciento veinte) fueron atribuidas a diversos partidos políticos.

"(168) De las quejas cuya instrucción ha finalizado, la Sala Regional Especializada ha emitido 24 (veinticuatro) sentencias de fondo, en 6 (seis) de las cuales se han acreditado infracciones consistentes en la difusión de propaganda gubernamental, la vulneración a las normas de difusión y la veda del proceso de revocación de mandato, así como la indebida recolección de firmas de apoyo a la revocación de mandato, infracciones de las que han sido responsables diversas personas servidoras públicos y la asociación civil 'Que siga la democracia'.

"…

"(183) Por otra parte, en relación con aquellas conductas atribuidas a personas específicas y que, de acreditarse, constituirían irregularidades e ilícitos sancionables conforme a la legislación electoral, esta Sala Superior advierte que algunas de ellas pudieran ser materia de diversas quejas y denuncias presentadas ante las autoridades electorales. En particular, las relativas al uso indebido de recursos públicos y de procedencia ilícita durante el proceso de revocación de mandato, la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad por parte de diversos servidores públicos, así como irregularidades relacionadas con el proceso de recolección de firmas.

"(184) Es decir, algunas de las conductas denunciadas, ya son motivo de investigación por parte de las autoridades competentes en materia electoral para instruir los procedimientos sancionadores correspondientes, los cuales, con independencia de lo aquí resuelto, deberán continuar su trámite hasta que se emita la resolución correspondiente y, en su caso, se sancione a quienes resulten responsables.

"(185) No obstante, con el fin de que se investiguen y, en su caso, sancionen todas las infracciones e ilícitos que hayan puesto en riesgo los principios rectores de la materia electoral y hayan impedido el debido desarrollo del proceso de revocación de mandato, esta Sala Superior estima necesario:

"1. Dar vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE y a la Sala Regional Especializada de este Tribunal con las demandas para que, en el ámbito de sus atribuciones y obligaciones, consideren los hechos y actos referidos por los inconformes, y de ser necesario, los incorporen como parte de los procedimientos de investigación que se encuentren en curso o, en su caso, inicien los procedimientos para investigar y sancionar las conductas infractoras de la normativa electoral.

"2. Ordenar a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE que, considerando las presuntas irregularidades ocurridas durante la jornada electoral, según lo señalado por los inconformes en sus demandas, las cuales son susceptibles de infringir diversas disposiciones de la LEGIPE y, por ende, constituir infracciones sancionables en materia electoral, inicie los procedimientos respectivos para investigarlas.

"En particular, pero sin limitar, aquellas relativas a la posible:

"*i.* Participación de funcionarios partidistas como autoridades en casillas.

"*ii.* Existencia de propaganda en favor de la permanencia del presidente de la República cerca de las casillas.

"*iii.* Ingreso de simpatizantes del presidente de la República a las casillas, con el fin de inducir el voto a favor de la permanencia de éste.

"*iv.* Votación de personas que no contaban con credencial de elector o no aparecían en la lista nominal de electores.

"v. Introducción irregular de boletas electorales a las urnas, así como la votación de más personas que las registradas en la lista nominal de electores.

"3. Ordenar a la Sala Regional Especializada para que, a la brevedad, resuelva los expedientes de los procedimientos especiales sancionadores que se encuentran pendientes de resolución en esa instancia a la fecha de emisión de esta sentencia, salvo aquellos que requieran mayores diligencias de investigación. Esto, tomando en cuenta el cúmulo de procedimientos pendientes de resolver y en aras de garantizar una justicia pronta y expedita.

"4. Vincular a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE y a la Sala Regional Especializada para que informen a la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales sobre los delitos electorales de cuya probable comisión tengan conocimiento, derivado de las quejas y denuncias que se encuentran en trámite ante dichas instancias.

"5. Dar vista a la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales con las demandas presentadas por la parte actora para que esté en posibilidad de abrir las carpetas de investigación correspondientes, con fundamento en el artículo 222, segundo párrafo, del Código Nacional Procedimientos Penales,(72) en virtud de que en las demandas se informa sobre presuntos hechos y conductas que pudieran constituir delitos en materia electoral, en términos de la Ley General en Materia de Delitos Electorales,(73) de entre ellos:

"*i.* El voto y el haber permitido votar a personas que no cumplían con los requisitos previstos en la ley.

"*ii.* La realización de actos de proselitismo y presión sobre los votantes el día de la jornada y al interior de las casillas.

"*iii.* La introducción ilícita de boletas en las urnas.

"*iv.* El condicionamiento de programas gubernamentales y sociales a la emisión del sufragio en favor de alguna opción.

"*v.* La realización, destino, utilización o recepción de aportaciones de procedencia ilícita o de recursos públicos para la promoción y difusión del proceso de revocación de mandato, así como para incidir en los votantes.

"*vi.* La comisión de actos de violencia que atentan en contra de la libertad del sufragio.

"*vii.* La organización del transporte de votantes el día de la jornada, con la finalidad de incidir en el sentido del voto.

"*viii.* La intervención de servidores públicos en las conductas mencionadas. ..."

93. Entonces, si el decreto reclamado se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de dos mil veintidós, es evidente que inició su vigencia cuando los referidos procesos estaban en curso;[36] esto es, dentro de la veda legislativa en materia electoral a que se refiere el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General el cual ordena que durante el transcurso de los procesos electorales no pueden existir modificaciones legales fundamentales.

94. Sin que en la normativa transitoria del decreto impugnado se estableciera alguna salvedad en torno a su aplicación a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

[36] Según se advierte de su transitorio único:
"**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

95. Por tanto, al actualizarse la violación a la referida prohibición establecida por el Constituyente, lo procedente es **declarar la invalidez** del decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

96. *Precedentes citados en este apartado*: acciones de inconstitucionalidad 139/2007, 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008, 61/2012, 32/2014 y su acumulada 33/2014, 103/2015, 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020.

97. 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

VIII. EFECTOS.

98. El artículo 73, en relación con los diversos 41, fracciones IV a VI, 43, 44 y 45[37] de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben

[37] "**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;
"**V.** Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales, actos u omisiones impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen, y
"**VI.** En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."
"**Artículo 43.** Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y

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.

99. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha diecisiete de marzo de dos mil veintidós.

100. **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 sus efectos **a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso de la Unión.**

101. **Notificaciones:** Al Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo Federal.

---

de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.
"La Suprema Corte no estará obligada a seguir sus propios precedentes. Sin embargo, para que pueda apartarse de ellos deberá proporcionar argumentos suficientes que justifiquen el cambio de criterio.
"La Suprema Corte estará vinculada por sus precedentes en los términos antes descritos, incluso cuando éstos se hayan emitido con una integración de Ministras y Ministros distinta."
"**Artículo 44.** Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.
"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."
"**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

102. 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

IX. DECISIÓN.

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

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, conforme a lo precisado en los apartados VII y VIII de esta ejecutoria**.**

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los de los apartados I, II, III, IV, V y VI 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, así como al tema que será analizado en esta resolución.

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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema VII.1., denominado "Violación a la veda legislativa", consistente en declarar la invalidez del decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha diecisiete de marzo 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) Determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión; y, 2) Notificar la presente sentencia al Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo Federal.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

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

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

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

Firman el señor Ministro presidente 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 junio de 2023.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 23/99 y P./J. 22/99 y aislada P. VI/2003 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomos IX, abril de 1999, páginas 256 y 257 y XVIII, julio de 2003, página 28, con números de registro digital: 194260, 183791 y 194283, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 33/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de mayo de 2015 a las 9:30 horas.

La tesis aislada de rubro: "ERRORES MECANOGRÁFICOS EN LAS SENTENCIAS A REVISIÓN." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CII, página 1795, con número de registro digital: 305969.

Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 151/2021 y 26/2004 y sus acumuladas 27/2004 y 28/2004 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de septiembre de 2022 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 63 y Novena Época, Tomo XXI, febrero de 2005, página 1103, con números de registro digital: 30900 y 18656, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de julio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO CONDENADAS POR DELITO DOLOSO Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE OCUPAR LOS CARGOS DE TITULAR DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA LOCAL Y DE TITULAR DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA PATRIMONIAL Y ECONÓMICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO SENTENCIADA O SENTENCIADO POR DELITO DOLOSO", DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL TÉRMINO DE "LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY" QUE PREVÉ COMO REQUISITO EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, PARA SER NOMBRADO EN UN EMPLEO O COMISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO, DEBEN SER RAZONABLES Y NO DISCRIMINATORIAS.

V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO SENTENCIADO O SENTENCIADA POR DELITO DOLOSO PARA SER TITULAR DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO SENTENCIADA O

SENTENCIADO POR DELITO DOLOSO", DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL TÉRMINO DE "LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY", PREVISTO EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL DISPONER EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS DE PODER SER NOMBRADOS PARA CUALQUIER EMPLEO O COMISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO, SE REFIERE A CUESTIONES INHERENTES A LA PERSONA Y NO A ASPECTOS EXTRÍNSECOS A ÉSTA.

VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PUEDEN VÁLIDAMENTE REGULAR LOS REQUISITOS DE ACCESO EN SUS CONSTITUCIONES LOCALES, MIENTRAS NO CONTRAVENGAN LOS DERECHOS HUMANOS, EN ESPECIAL LOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.

VIII. 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.

IX. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. PARA DETERMINAR SI UNA DISTINCIÓN RESULTA OBJETIVA Y RAZONABLE, DEBERÁ EFECTUARSE UN ESTUDIO, CUYA INTENSIDAD DEPENDERÁ DEL OBJETO DE LA LITIS.

X. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO SANCIONADAS CON DESTITUCIÓN O INHABILITACIÓN COMO SERVIDORES PÚBLICOS Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE OCUPAR LOS CARGOS DE TITULAR DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA LOCAL, TITULAR DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA PATRIMONIAL Y ECONÓMICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA O POLICÍA EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, FRACCIÓN V,

EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O INHABILITADO COMO SERVIDORA O SERVIDOR PÚBLICO", 73, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O INHABILITADA COMO SERVIDORA O SERVIDOR PÚBLICO" Y 121, FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NI HABER SIDO DESTITUIDO INHABILITADO", DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO INHABILITADO COMO SERVIDORA O SERVIDOR PÚBLICO PARA SER TITULAR DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA LOCAL, TITULAR DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA PATRIMONIAL Y ECONÓMICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA O POLICÍA EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, RESULTA SOBREINCLUSIVO Y DISCRIMINATORIO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O INHABILITADO COMO SERVIDORA O SERVIDOR PÚBLICO", 73, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O INHABILITADA COMO SERVIDORA O SERVIDOR PÚBLICO" Y 121, FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NI HABER SIDO DESTITUIDO INHABILITADO", DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XII. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE REGLA DE TRATAMIENTO DEL IMPUTADO. ORDENA QUE LAS PERSONAS QUE ESTÁN SUJETAS A PROCESO PENAL NO SEAN TRATADAS DE LA MISMA MANERA QUE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO DECLARADAS CULPABLES.

XIII. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CON MATICES O MODULACIONES.

XIV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. ANÁLISIS DEL REQUISITO PARA INGRESAR AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE COMO POLICÍA, CONSISTENTE EN "NO ESTÉ SUJETA A PROCESO PENAL; A PROCEDIMIENTO POR INCUMPLIMIENTO

A LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA O POR VIOLACIÓN A SUS OBLIGACIONES Y DEBERES O A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CONFORME A LAS LEYES DE LA MATERIA" (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 125, FRACCIÓN II, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "NO ESTÉ SUJETA A PROCESO PENAL; A PROCEDIMIENTO POR INCUMPLIMIENTO A LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA O POR VIOLACIÓN A SUS OBLIGACIONES Y DEBERES O A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CONFORME A LAS LEYES DE LA MATERIA", DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO ESTAR SUJETO A PROCESO PENAL PARA SER POLICÍA EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, VIOLA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 121, FRACCIÓN II, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "NI ESTAR SUJETO A PROCESO PENAL", DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVI. NACIONALIDAD MEXICANA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA ESTABLECERLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 121, FRACCIÓN I, DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVII. 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 255, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS

RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN V, 73, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O INHABILITADO COMO SERVIDORA O SERVIDOR PÚBLICO", Y 121, FRACCIONES I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NI ESTAR SUJETO A PROCESO PENAL", Y VIII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "NI HABER SIDO DESTITUIDO INHABILITADO", DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL ARTÍCULO 255, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO").

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 20 DE SEPTIEMBRE DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ÉRIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA.

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 56/2021 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 35, párrafo segundo, fracción V; 73, fracción V; 121, fracciones I, en la porción normativa "por nacimiento", II, en la porción normativa "ni estar sujeto a proceso penal"; VIII, en la porción normativa "ni haber sido destituido inhabilitado", y 125, fracción II, de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el primero de marzo de dos mil veintiuno en la Gaceta Oficial de la entidad.

I. ANTECEDENTES.

1. **Presentación de la demanda.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH") promovió acción de inconstitucionalidad en la que cuestionó diversos artículos de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada

el uno de marzo de dos mil veintiuno. Las disposiciones impugnadas establecen lo siguiente:

"**Artículo 35.** La Secretaría Ejecutiva es el órgano operativo del Consejo Estatal y del Sistema que funcionará con autonomía técnica, de gestión y presupuestal.

"El secretario Ejecutivo será el encargado de la efectiva instalación y funcionamiento del Consejo Estatal, quien además de cumplir con lo que establece la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá cumplir con los siguientes requisitos: ...

"V. No haber sido sentenciada o sentenciado por delito doloso o inhabilitado como servidora o servidor público."

"**Artículo 73.** A cargo de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, estará una persona titular de la dirección, quien será nombrada por el Secretario, y se encargará de su funcionamiento, debiendo cumplir los siguientes requisitos: ...

"V. No haber sido sentenciada por delito doloso o inhabilitada como servidora o servidor público."

"**Artículo 121.** Para ingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial como policía, se hará por convocatoria pública abierta validada por la Comisión del Servicio Profesional de Carrera Policial, bajo los requisitos que se señalan a continuación:

"I. Ser persona mexicana por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; sin tener otra nacionalidad;

"II. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenada o condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal; ...

"VIII. No estar suspendida o suspendido, o inhabilitada o inhabilitado, ni haber sido destituido inhabilitado por resolución firme como servidora o servidor público; ..."

"**Artículo 125.** Las y los integrantes que se hayan separado de una institución policial por no más de tres años, podrán reingresar cumpliendo los requisitos de ingreso previstos en esta ley y demás disposiciones aplicables, siempre que no se encuentren en alguno de los supuestos siguientes: ...

"II. Que la persona no esté sujeta a proceso penal; a procedimiento por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por violación a sus obligaciones y deberes o a procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a las leyes de la materia; ..."

2. **Concepto de invalidez.** La accionante argumenta, en síntesis, lo siguiente:

"**Único. Las disposiciones impugnadas vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica, libertad de trabajo y acceso a un empleo público, así como los principios de presunción de inocencia, reinserción social y legalidad.**"

A. Requisitos de *no haber sido sentenciado por la comisión de un delito doloso* y *no haber sido inhabilitado o destituido como servidor público*.

• Los artículos 35, párrafo segundo, fracción V, 73, fracción V –ambas fracciones en su totalidad–, y 121, fracción VIII, en la porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado", de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante "ley impugnada") resultan contrarios a los derechos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, pues impiden injustificadamente el acceso a las titularidades de la Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública, de la Dirección de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica de la Secretaría de Seguridad Pública, así como al Servicio Profesional de Carrera Policial cuando las personas hayan sido sentenciadas por delito doloso, inhabilitados o destituidos como servidores públicos, aun cuando ya hayan compurgado la pena o sanción impuesta por los delitos o faltas cometidas.

• Las normas excluyen y discriminan a las personas por su condición social y/o jurídica (haber sido sancionado) para ocupar un cargo público. A pesar de

que se trata de puestos afines a la procuración de justicia, la generalidad y amplitud de las normas impugnadas las hacen sobre-inclusivas e impiden acceder, en condiciones igualdad, a los empleos públicos a todas las personas que fueron sancionadas penal o administrativamente. En el caso, ni siquiera se justifica esta restricción con la función a desempeñar o la probable afectación al desempeño del cargo.

• Aunque las funciones que realiza el personal de la policía están encaminadas a la seguridad pública, que los aspirantes hayan sido sancionados no implica que carezcan de aptitud para desempeñar el cargo público, ya que puede tratarse de delitos o faltas que no sean graves para la sociedad. A pesar de que para acceder al cargo se exige cierta probidad, honestidad e idoneidad de la persona, lo cierto es que el requisito impugnado no necesariamente logra este objetivo y termina por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad. Máxime que la función que se ha otorgado al derecho penal y sancionador en el Estado democrático de derecho no tiene el alcance de definir o marcar al infractor –respecto de su conducta– por el resto de su vida, ni mucho menos asumir que éste carecerá de honestidad o probidad.

• Los requisitos impugnados tampoco especifican el tipo de falta que dio origen a la sanción, ni la temporalidad, por lo que no garantizan que las personas no sean aptas para desempeñar un cargo público. Tampoco permiten identificar si la destitución o inhabilitación es por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política, ni distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves; no contiene límite temporal (si fue hace varios años o recientemente), ni distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron o si están vigentes o si siguen surtiendo efectos. Dado que se coloca en una condición social inferior a quienes han sido sancionados, la norma compromete de forma indirecta la prohibición del artículo 22 constitucional, en tanto que las sanciones adquieren un carácter permanente.

• ***Test* de escrutinio estricto de proporcionalidad para el requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso.** La condición social y/o jurídica de *haber sido sancionado* puede considerarse como una categoría sospechosa, ya que éstas no son limitadas, por lo que justifica un estudio de escrutinio estricto. Los artículos 35 y 73, ambos en su fracción V, de la ley impugnada, en la porción

normativa "no haber sido sentenciado por delito doloso", son discriminatorios y no cumplen con el *test,* ya que a juicio de la accionante no existe una justificación constitucional para tal exigencia. El legislador local no hizo una relación entre el requisito de *no haber sido sentenciado* (ni determinó la gravedad o tipo de delito cometido) y la función de las actividades que corresponde realizar en el cargo público. Por ello, a su juicio el requisito carece de un fin constitucionalmente válido, lo que imposibilita cumplir con el resto de las gradas (idoneidad y necesidad).

• No obstante, en caso de considerar que sí cuenta con una justificación constitucionalmente válida, estima que no es la medida menos restrictiva. Los alcances de la norma son extremadamente amplios y debían limitarse a cuando se hayan cometido conductas delictivas realmente gravosas y vinculadas con las funciones del puesto correspondiente, de tal manera que con ello se pudiera poner en duda la capacidad del aspirante para desempeñar el cargo con providencia, integridad y honestidad.

• ***Test* de proporcionalidad ordinario del requisito de *no haber sido inhabilitado o destituido en el servicio público*.** Las porciones normativas de los artículos 35 y 73, ambos en su fracción V, así como el 121, en la diversa VIII, de la ley impugnada, que establecen el requisito de *no haber sido inhabilitado o destituido del servicio público* para acceder a los cargos de seguridad pública no superan el *test*. Si bien los requisitos cuentan con una justificación constitucionalmente válida –garantizar que las personas interesadas en acceder al cargo cumplan con algunas calidades–, no resultan idóneos, pues no garantizan que los aspirantes lleven a cabo su labor en condiciones de eficacia, eficiencia y honradez. Haber sido sancionado administrativamente no necesariamente tiene impacto directo en el cumplimiento de la función si la sanción no incide directamente en la capacidad del aspirante para ejercer el cargo público, de ahí que no es idónea y deba declararse inconstitucional. Similares consideraciones se sostuvieron al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, fallada el veintiuno de julio de dos mil veinte.

B. Requisito de no estar sujeto a proceso penal o administrativo.

Son inconstitucionales las porciones normativas de los artículos 121, fracción II, en la porción normativa "ni estar sujeto a proceso penal", y 125, fracción II,

consistente en "no esté sujeta a proceso penal; a procedimiento por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por violación a sus obligaciones y deberes o a procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a las leyes de la materia", de la ley impugnada. Están dirigidos a personas que no han sido declaradas responsables penal o administrativamente y que su conducta no ha sido comprobada. Por ello se genera un espectro de discriminación que excluye a las personas sujetas a procedimiento de responsabilidad para ingresar o reingresar como policías.

• El requisito coloca en un plano de igualdad al condenado por delito doloso y al que está sujeto a proceso, cuando son situaciones muy diferentes. Mientras a los primeros ya se les probó la responsabilidad y sancionó, a los segundos no. Dicha situación viola el principio de presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal porque sanciona a las personas sujetas a un proceso penal con no poder aspirar a un cargo público de policía sin que se les haya probado su responsabilidad penal.

• El requisito de *no estar sujeto a procedimiento por incumplimiento a los requisitos de permanencia, por violación a sus obligaciones y deberes o algún procedimiento de responsabilidad administrativa* también viola dicho principio. Que una persona se encuentre sujeta a este tipo de procedimientos no es impedimento para acceder a los cargos, pues incluso en éstos también se debe presumir la inocencia en tanto no exista una resolución que los declare responsables, ya que también se busca evitar que se equipare al sancionado con alguien que está en proceso y aun puede demostrar su inocencia.

C. Inconstitucionalidad del requisito de tener nacionalidad mexicana por nacimiento.

• El artículo 121, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento" de la ley impugnada es inconstitucional por dos razones. La primera, porque impide o excluye de manera injustificada y discriminatoria el acceso al Servicio Profesional de Carrera Policial a los mexicanos por naturalización. Además, vulnera el derecho a elegir libremente un trabajo lícito cuando se cumpla con las condiciones de idoneidad y capacidad.

• En segundo lugar, el legislador local está imposibilitado para prever ese requisito. Sólo la Constitución Federal y, en su caso, el Congreso de la Unión, pueden establecer qué cargos deben ser ejercidos por mexicanos por nacimiento. Se buscó exigir este requisito cuando se trate de cargos relacionados con el destino político de la nación, áreas estratégicas, prioritarias del Estado, o seguridad y defensa nacional. Esto es, cargos ligados a conceptos como la lealtad, identidad o soberanía nacionales, en los que deben evitarse compromisos con Estados extranjeros.

• Al fallar la acción de inconstitucionalidad 49/2008, el Pleno sostuvo que la facultad de configuración legislativa prevista en el artículo 32 constitucional no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función del cargo y de los objetivos de la reforma a dicho precepto. Aunado a ello, al fallar la acción de inconstitucionalidad 93/2018, el Pleno sostuvo que las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a las personas mexicanas por nacimiento. Esto es, no pueden exigir ser mexicano por nacimiento como requisito para acceder a cualquier otro cargo público en la entidad federativa que no sean los señalados por la propia Constitución Federal. Este criterio se ha reiterado en las acciones de inconstitucionalidad 35/2018, 46/2018, 59/2018, 87/2018, 88/2018, 4/2019 y 40/2019.

• El requisito de ser mexicano por nacimiento para acceder al cargo de policía no es un supuesto autorizado por la Constitución Federal, además de que el legislador no está autorizado para establecerlo. La función de los policías es evitar la comisión de delitos, garantizar, mantener y restablecer la paz, el orden público y la seguridad de la comunidad. Aunque las funciones están relacionadas con la seguridad pública, no se orientan a los fines del artículo 32 constitucional, ya que no son cargos ligados con la lealtad, la identidad o soberanía nacionales.

• El requisito también es una medida legislativa discriminatoria, pues impide con base en una categoría sospechosa (como es la nacionalidad) acceder al cargo público de policía. La Constitución sólo prohíbe que los miembros de los cuerpos de policía sean extranjeros, pero esto no se extiende a los mexicanos por naturalización ya que gozan de todos los derechos. De ahí que no deba existir distinción entre mexicanos por nacimiento o naturalización, a excepción de

los cargos previstos en la Constitución Federal o establecidos por el Congreso de la Unión en las leyes correspondientes.

3. **Admisión de la demanda.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida, y designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor en el procedimiento.[1] El instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su respectiva representación convenga.[2]

4. **Informes.** El instructor tuvo por rendido, primero, el informe del Poder Legislativo.[3] Posteriormente, y una vez desahogada la prevención que se le hizo,[4] se tuvo por rendido el informe del Poder Ejecutivo.[5] En sus respectivos escritos las autoridades defendieron la constitucionalidad de la norma, pero no plantearon causas de improcedencia.

5. **Informe del Poder Ejecutivo.** En éste se plantearon los siguientes argumentos:

[1] Acuerdo de siete de abril de dos mil veintiuno. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 56/2021.
[2] Acuerdo de veintiocho de abril de dos mil veintiuno. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 56/2021.
[3] Acuerdo de diecisiete de junio de dos mil veintiuno. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 56/2021.
[4] Acuerdo de nueve de junio de dos mil veintiuno. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 56/2021. En dicho oficio se da cuenta que el informe fue remitido de manera electrónica por José Pale García, pero no se tuvo por rendido porque no tenía reconocida la personalidad en el asunto. Por tanto, se requirió el Ejecutivo Local para que en un plazo de tres días hábiles enviara: a) la copia certificada de la documentación que lo acreditara como representante del Poder Ejecutivo de Veracruz o, en su caso, b) el escrito original a través del cual se rinde el informe requerido, con la firma autógrafa del promovente (secretario de gobierno). También se les apercibió para que remitieran una copia certificada o un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad que contiene el decreto impugnado en este medio de control.
[5] Acuerdo de siete de julio de dos mil veintiuno. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 56/2021. En éste se le tuvo por desahogada la prevención y por rendido el informe remitido.

• Las normas impugnadas tienen como finalidad garantizar las bases de legalidad, honradez e imparcialidad que rigen la prestación del servicio público, así como que éste sea dirigido por personas con aptitudes, cualidades y antecedentes de conducirse con el más estricto apego y respeto a las normas y a la sociedad en general. Con ello se busca proyectar una imagen de confianza en las instituciones públicas. Así, las normas buscan limitar la capacidad de los funcionarios públicos de nombrar o designar personas que no cuenten con requisitos establecidos en la ley impugnada.

• Los planteamientos de CNDH son inatendibles, pues a los justiciables no se les ha privado de derechos ni se les impide acceder a un cargo público. El acceso a éste corresponde determinarlo a otros funcionarios públicos facultados para ello y es un aspecto discrecional.

6. **Informe del Poder Legislativo.** Por su parte, el Congreso manifestó lo siguiente en su informe:

• Las normas impugnadas no son inconstitucionales. Contrario a lo que sostiene la Comisión, una sentencia condenatoria por un delito doloso o un proceso pendiente de resolución son razón suficiente y fundada para que los ciudadanos no sean aptos para ocupar ciertos cargos públicos, ya que se presume no llevan una vida decente, decorosa, razonable y justa.

• Un modo honesto de vivir hace referencia al comportamiento adecuado de los ciudadanos que hacen posible la vida cívica. El castigo por la comisión de un delito, o la sujeción a un proceso penal o administrativo sancionatorio, conlleva la perdida de la reputación de un modo honesto de vivir. Dado que la seguridad pública busca salvaguardar la integridad, libertades y derechos de las personas, y vigilar el orden público y la paz, sí importa quiénes ostentan tales cargos, puesto que estos deben otorgar seguridad y confianza a los gobernados.

• El requisito de ser mexicano por nacimiento no es inconstitucional. El artículo 32 constitucional no excluye a las Legislaturas para regular sobre la materia, pues incluso existen en el Estado ciertos cargos públicos que establecen como requisito ser ciudadano por nacimiento, como sucede con los Magistrados, diputados o el fiscal. Tampoco viola el principio de igualdad y no discriminación,

pues busca que los titulares de las dependencias de seguridad pública estén libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países, pues lo que se busca es el fortalecimiento de la seguridad pública, concepto ligado a los principios de lealtad e identidad y a evitar compromiso con Estados extranjeros.

7. **Alegatos.** Después de haber tenido por presentados los informes, el Ministro instructor concedió a las partes el plazo legal respectivo a efecto de que formularan sus alegatos por escrito.[6]

8. **Cierre de instrucción.** Se tuvieron por formulados los alegatos de la CNDH, y al haber trascurrido el plazo legal concedido a las partes para formularlos, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción.[7]

II. COMPETENCIA.

9. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[8] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[9] toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

[6] Acuerdos de siete de julio de dos mil veintiuno. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 56/2021.

[7] Acuerdo de once de agosto de dos mil veintiuno. Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 56/2021.

[8] "**Artículo 105.** ... II. ... g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

[9] "**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. ..."

III. OPORTUNIDAD.

10. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[10] (en adelante, ley reglamentaria) prevé que: **a)** el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; **b)** para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo es inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente; y, **c)** cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles.[11]

11. En el caso, las normas impugnadas se publicaron en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el dos y concluyó el treinta y uno del mismo mes y año.

12. En ese contexto, si el escrito de demanda relativo a la presente acción de inconstitucionalidad fue depositado en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, se concluye que su presentación resulta **oportuna.**

IV. LEGITIMACIÓN.

13. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,[12] en relación con el diverso 59 del mismo ordenamiento legal, la peticio-

[10] "**Artículo 60.** El plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."
[11] "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."
[12] "**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

naria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

14. La acción de inconstitucionalidad la promovió María del Rosario Piedra Ibarra, quien actúa en representación de la CNDH, y acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por el Senado de la República.[13] El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que la CNDH podrá promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales, que vulneren los derechos protegidos en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.[14]

15. Bajo esa premisa, si la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, quien en virtud de su carácter de presidenta se encuentra legitimada para interponerla en representación de la Comisión,[15] y además cuestiona

---

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, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

[13] Foja 11 del expediente en que se actúa.

[14] "**Artículo 105.** ... II. ... g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

[15] "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...
"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte; y, ..."

la violación a diversos derechos humanos, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

16. No fueron planteadas por las autoridades ni se advierten de oficio por parte de este Alto Tribunal. Por tanto, lo procedente es estudiar el concepto de invalidez.

VI. ESTUDIO.

17. En virtud de la variedad de disposiciones impugnadas y de las distintas razones por las que se impugna su constitucionalidad, la metodología que seguirá el presente estudio será analizarlas en tres apartados principales. En el primero de ellos se realizará un estudio a partir del derecho a la igualdad, pero el estudio se dividirá en dos subapartados. En el primero de ellos se analizarán las porciones normativas "No haber sido sentenciada o sentenciado por delito doloso" del artículo 35, fracción V, y la diversa "No haber sido sentenciada por delito doloso" del artículo 73, fracción V, de la ley impugnada. En el segundo subapartado se analizarán las porciones normativas "o inhabilitado como servidora o servidor público", del artículo 35, fracción V; la porción "o inhabilitada como servidora o servidor público" del diverso 73, fracción V, y finalmente el artículo 121, fracción VIII, en la porción normativa "ni haber sido destituido inhabilitado" todos de la ley impugnada.

18. Por su parte, en el segundo apartado, a la luz del principio de presunción de inocencia, se analizarán las porciones normativas "ni estar sujeto a proceso penal" prevista en el artículo 121, fracción II, así como la diversa "Que la persona no esté sujeta a proceso penal; a procedimiento por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por violación a sus obligaciones y deberes o a procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a las leyes de la materia" de la fracción II del artículo 125 de la ley impugnada. Finalmente, en el tercer apartado se estudiará el requisito de ser mexicano "por nacimiento" para acceder al Servicio Profesional de Carrera Policial, previsto en el artículo 121, fracción I, de la ley impugnada.

Apartado A. Violación al principio de igualdad y no discriminación.

A.1. Estudio del requisito *no haber sido sentenciado por delito doloso*.

19. **Concepto de invalidez y su calificación.** La CNDH sostiene que el requisito de *no haber sido sentenciado por delito doloso,* previsto en los artículos 35 y 73, ambos en su fracción V, vulneran los derechos de igualdad y no discriminación y a la libertad de trabajo, pues impiden injustificadamente el acceso a un cargo público bajo una base discriminatoria: *no haber sido sentenciado por delito doloso*. A su juicio, el requisito es sobre-inclusivo y termina por discriminar a todos los sentenciados penalmente por igual, ya que no delimita el tipo de delito, o si éste está relacionado con la función a desempeñar; tampoco establece temporalidad –si la sanción fue reciente o no–, ni la duración que tuvo la pena. Esto es, ni siquiera justifica la restricción con la probable afectación al desempeño del cargo, por lo que no está justificada constitucionalmente.

20. El planteamiento de la accionante es sustancialmente **fundado.** El requisito impugnado es tan amplio que genera un espectro de discriminación hacia las personas que han sido sentenciadas por la comisión de un delito doloso. Para demostrarlo se seguirá la metodología utilizada en la acción de inconstitucionalidad 118/2020,[16] en la que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó un requisito similar al que se impugna en este medio y concluyó que el requisito de *no haber sido condenado por delito doloso* para acceder a un cargo público resultaba inconstitucional por violar el derecho de igualdad.

21. **Doctrina constitucional de los precedentes aplicables al caso.** En la **acción de inconstitucionalidad 117/2020**[17] se resolvió que el requisito para ocupar un cargo público consistente en "no haber recibido condenado por delitos

[16] Fallada el veinte de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Se determinó declarar la inconstitucionalidad del requisito de no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de más de un año para ejercer el cargo de titular de la Jefatura del SATTAM del Estado de Tamaulipas.

[17] Resuelta el veinte de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos. Se determinó invalidar el artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto No. LXVI/EXLEY/0589/2019 I P.O., publicado el cinco de febrero de dos mil veinte. Esa porción normativa contenía el requisito. "No haber recibido condena por delitos dolosos."

dolosos", resulta contrario al derecho de igualdad. Y se estableció que es un requisito en extremo general, ya que comprende a cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, aun y cuando el delito no guarde relación con las funciones del cargo. Además, la norma tampoco acota la gravedad del delito o la pena impuesta, con lo que se comprende incluso aquellos delitos a cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de libertad.

22. En la **acción de inconstitucionalidad 184/2020**[18] se analizó el requisito "No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso" para acceder al cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Guanajuato, y bajo un análisis de escrutinio ordinario se concluyó que era sobre-inclusivo y contrario al principio de igualdad y no discriminación, pues no resultaba idóneo ni mucho menos necesario para garantizar las características que se requieren para desempeñar el cargo público. Esto porque era una limitación genérica que excluía injustificadamente de la posibilidad de acceder al cargo a toda persona que hubiese sido condenada por la comisión de un delito doloso, sin importar la duración de la pena, cuándo fue cometida, el origen de la sanción o incluso si ésta ya fue cumplida.

23. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 263/2020**,[19] también bajo un escrutinio ordinario, se declaró la invalidez del requisito de "no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso" para ser persona comisionada del organismo local de búsqueda. Ello, en virtud de que el requisito era en extremo general y comprendía cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, sin importar si guardaba o no relación con la función encomendada. Este Pleno consideró que el legislador introdujo una diferenciación injustificada, que excluía a las personas condenadas de la posibilidad de acceder a la titularidad de la Comisión de Búsqueda del Estado de Nayarit, pese a cumplir con el resto de los requisitos. Finalmente, que esto implicaba introducir una exigencia de orden moral, ya que se le exigía al aspirante no haber incurrido anteriormente

[18] Fallada el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos.
[19] Fallada el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos.

en una conducta jurídicamente reprochable para poder aspirar a la obtención del cargo, sin justificación objetiva en función del desempeño de esa labor.

24. Similares consideraciones se establecieron en la **acción de inconstitucionalidad 192/2020.**[20]

25. En las **acciones de** inconstitucionalidad **118/2020**[21] y **182/2020**[22] se estableció que el **escrutinio ordinario:** debe realizarse por los Jueces Constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguna categoría sospechosa de las establecidas en el artículo 1o. constitucional.[23] En estos casos, el *test* de proporcionalidad[24] se llevará a cabo mediante el **análisis de la legitimidad de la medida, su *instrumentalidad*** y su proporcionalidad.[25] Esto implica una variación importante del *test* estricto antes mencionado, consistente en que **el estudio de la idoneidad y**

[20] Resuelta el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos. Se declaró la invalidez de la fracción VII, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso", del artículo 32 de la Ley Orgánica de Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, publicada mediante Decreto 241, en el Periódico Oficial de esa entidad el veintinueve de junio de dos mil veinte.
[21] Resuelta el veinte de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos. Se invalidó: el artículo 13, apartado A, fracción IV, en su porción normativa: "No haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año", de la Ley que Establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIV-62, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de febrero de dos mil veinte.
[22] Resuelta el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno. Por una mayoría de siete votos se proponía declarar la invalidez del artículo 17, fracción IV, de la Ley que Crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, expedida mediante Decreto Número 58 publicado el treinta de abril de dos mil veinte en el Periódico Oficial Local.
[23] El concepto de "arbitrariedad" no debe equipararse solamente con el de "contrario a ley" en un sentido únicamente formal, "sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad". Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.
[24] Tesis 1a. VII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. Registro digital: 2013487. Primera Sala. Libro 38, enero de 2017, Tomo I. Página 380. Tesis Aislada. (constitucional). "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO."
[25] Tesis aislada P. VIII/2011, registro de IUS: 161302, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, cuyo rubro es: "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES."

la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su *instrumentalidad* para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sin que se exija al legislador que se realice por los "mejores medios imaginables."[26]

26. Así las cosas, en las sentencias de esas acciones se explicitaron las etapas del *test* de escrutinio ordinario o de razonabilidad para analizar las porciones normativas que se impugnaron. Y se consideró que las porciones analizadas no pasaban la grada de instrumentalidad de la medida, pues los requisitos que contenían eran sobre-inclusivos y no estaban relacionados con las funciones de los cargos. En esos casos también se concluyó que las porciones controvertidas violaban el derecho de igualdad.

27. **Normas impugnadas.** En virtud de lo expuesto, lo procedente es analizar las porciones normativas controvertidas para determinar si existe una distinción y, posteriormente, determinar el nivel de escrutinio al que se les someterá para examinar su constitucionalidad. Para un adecuado análisis se estima pertinente transcribirlas y resaltar en el texto lo que será analizado:

[26] Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las "categorías sospechosas referidas", el examen de igualdad deberá *débil* o *poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad configurativa del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra "razonablemente relacionados" con un "finalidad legítima" para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.
En los Estados Unidos de América este escrutinio es utilizado en casos donde no esté involucrado un derecho fundamental o alguna categoría sospechosa y sea alegado que una distinción o clasificación legal viola el principio de igualdad o la cláusula de igualdad contenidas en la Quinta y Décima Cuarta Enmiendas. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica desde el Caso *Gulf, Colorado & Santa Fe Railway Co. Vs. Ellis* (165 U.S. 150, 1897): "*It is apparent that the mere fact of classification is not sufficient to relieve a statute from the reach of the equality clause of the fourteenth amendment, and that in all cases it must appear not only that a classification has been made, but also that it is one based upon some reasonable ground, –some difference which bears a just and proper relation to the attempted classification, –and is not a mere arbitrary selection*." (Traducción libre: Es evidente que el mero hecho de la clasificación no es suficiente para eximir a una ley del alcance de la cláusula de igualdad de la decimocuarta enmienda, y que en todos los casos debe aparecer no sólo que se ha hecho una clasificación, sino también que se basa en algún motivo razonable, –alguna diferencia que guarde una relación justa y adecuada con el intento de clasificación– y que no sea una mera selección arbitraria).

"Artículo 35. La Secretaría Ejecutiva es el órgano operativo del Consejo Estatal y del Sistema que funcionará con autonomía técnica, de gestión y presupuestal.

"El secretario Ejecutivo será el encargado de la efectiva instalación y funcionamiento del Consejo Estatal, quien además de cumplir con lo que establece la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá cumplir con los siguientes requisitos: ...

"V. **No haber sido sentenciada o sentenciado por delito doloso** o inhabilitado como servidora o servidor público."

"Artículo 73. A cargo de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, estará una persona titular de la dirección, quien será nombrada por el secretario, y se encargará de su funcionamiento, debiendo cumplir los siguientes requisitos: ...

"V. **No haber sido sentenciada por delito doloso** o inhabilitada como servidora o servidor público."

28. **Las porciones normativas generan un trato diferenciado a las personas.** Este Tribunal Pleno considera que la disposición impugnada efectivamente genera una distinción entre determinados grupos de personas, pues excluye a las personas que han sido condenadas por delito doloso de la posibilidad de acceder a los cargos públicos de titular de la Secretaría Ejecutiva del sistema de seguridad pública local y de titular de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica. Sin embargo, ésta no es una diferenciación de las proscritas por el artículo 1o., tal como se refirió en los párrafos anteriores y se concluyó en los precedentes narrados.[27] Por tal razón, el **tipo de escrutinio al que se deben someter las normas impugnadas es el *ordinario*.**

29. Una vez que este Tribunal Pleno ha determinado que es procedente analizar la medida por medio de un escrutinio ordinario, es necesario identificar

[27] De manera enunciativa, mas no limitativa, pueden mencionarse las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 117/2020, 108/2020, 118/2020 y 263/2020.

los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos.

30. **Las porciones normativas tienen un fin constitucionalmente válido.** De acuerdo con lo expresado por el Poder Legislativo Local, la medida tiene como objetivo fortalecer el sistema de seguridad pública en la entidad y garantizar a los ciudadanos que quienes ostenten la titularidad de los cargos relacionados con el rubro sean las personas *idóneas y adecuadas* que otorguen *seguridad y confianza* a los gobernados. A su juicio, la sentencia condenatoria por un delito doloso es razón suficiente para que un ciudadano no sea apto para cumplir con el cargo, pues indica que no tiene un vida decente, decorosa, razonable y justa.

31. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que buscar cierto perfil "idóneo" para desempeñar los cargos en materia de seguridad pública sí es un fin constitucionalmente legítimo.

32. **Instrumentalidad de la medida.** Si bien la medida podría perseguir un fin constitucionalmente válido, lo cierto es que no resulta adecuada para lograr dicho objetivo. El requisito de *no haber sido condenada por delito doloso* para poder ser nombrada persona titular de la Secretaría Ejecutiva o de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica no tiene relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido perseguido (conseguir personas idóneas y adecuadas que otorguen seguridad y confianza a los gobernados).

33. En otras palabras, no existe base objetiva para determinar que una persona con una condena penal no otorgue seguridad y confianza a los ciudadanos, o que no tiene una vida decente, decorosa, razonable y justa. La medida impugnada se refiere a todo tipo de delitos dolosos que, por ello, abarcan conductas diversas a las estrechamente vinculadas con el perfil de los puestos referidos.

34. Para poder justificar la falta de instrumentalidad entre la medida y el fin buscado, cabe hacer un análisis de las funciones de cada puesto, a fin de determinar si el requisito está relacionado con éstas. El artículo 37 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la

Llave establece qué facultades tendrá la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, entre las que destacan: a) fungir como enlace responsable de atender y dar seguimiento a la operación del Sistema Nacional en el Estado; b) proponer los contenidos de la Política Estatal en Seguridad Pública y someterla a la aprobación del Consejo Estatal, previa autorización de su presidente; c) sugerir mejoras para administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Estatal a través del CEI; d) redactar, compilar y archivar los acuerdos que apruebe el Consejo Estatal, así como los instrumentos jurídicos que deriven de ellos; e) ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo Estatal y de su presidente; f) proponer la celebración de convenios de coordinación, colaboración y concertación que sean necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema Estatal; y, g) proponer al Consejo Estatal, políticas, lineamientos, protocolos, instrumentos y acciones para el mejor desempeño de las Instituciones de Seguridad Pública, entre otras funciones.[28]

[28] "**Artículo 37.** Son funciones del secretario ejecutivo:
"**I.** Fungir como enlace responsable de atender y dar seguimiento a la operación del Sistema Nacional en el Estado, así como proporcionar al secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública la información que éste requiera en los términos de la ley general;
"**II.** Previa autorización del presidente del Consejo Estatal, proponer los contenidos de la Política Estatal en Seguridad Pública y someterla a la aprobación del Consejo Estatal;
"**III.** Sugerir mejoras para administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Estatal a través del CEI;
"**IV.** Redactar, compilar y archivar los acuerdos que apruebe el Consejo Estatal, así como los instrumentos jurídicos que deriven de ellos;
"**V.** Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo Estatal y de su presidente;
"**VI.** Proponer la celebración de convenios de coordinación, colaboración y concertación que sean necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema Estatal;
"**VII.** Promover, por conducto de las Instituciones de Seguridad Pública, la realización de acciones conjuntas conforme a las bases y reglas que emita el Consejo Estatal y bajo las directrices de su presidente, sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes;
"**VIII.** Proponer al Consejo Estatal, políticas, lineamientos, protocolos, instrumentos y acciones para el mejor desempeño de las Instituciones de Seguridad Pública;
"**IX.** Proponer anualmente al Consejo Estatal, previo visto bueno de SEFIPLAN, el salario policial homologado, que incluya los rangos de percepción, la descripción de los puestos, la valuación de la actividad desempeñada y la competitividad salarial existente en la población asignada para la realización de labores similares;
"**X.** Preparar la evaluación del cumplimiento de las políticas, estrategias y acciones del Sistema Estatal, en los términos de esta ley y las demás disposiciones aplicables;
"**XI.** Informar por escrito semestralmente de sus actividades al Consejo Estatal, así como a su presidente;
"**XII.** Realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública;

35. Como se advierte, se trata de funciones relacionadas con aspectos administrativos y de coordinación para el funcionamiento del Consejo Estatal de Seguridad Pública. Incluso, la fracción XII expresamente prevé la facultad de realizar estudios especializados en materia de seguridad pública y la diversa XIX de dictar las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema estatal.

36. Por su parte, el artículo 74 de la ley impugnada prevé las funciones que la Dirección de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica tendrá a su cargo: a) fungir como enlace responsable para atender, solicitar y dar seguimiento a los asuntos que se tengan en coordinación con la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal; b) sugerir mejoras para el funcionamiento de la Unidad; c) proponer la celebración de convenios de coordinación, colaboración o concertación necesarios para cumplir los fines de la unidad; d) dictar las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento de la Unidad; e) analizar y consolidar información financiera, fiscal y patrimonial para la investigación de hechos que son consi-

"**XIII.** Informar al Consejo Estatal y a su presidente sobre el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, convenios generales o específicos en la materia y las demás disposiciones normativas aplicables, así como de las personas servidoras públicas que incurran en responsabilidad;
"**XIV.** Previa aprobación del Consejo Estatal, elaborar y publicar los informes de actividades;
"**XV.** Supervisar, en coordinación con las demás instancias competentes, que los municipios apliquen de modo correcto los fondos destinados a la seguridad pública;
"**XVI.** Impulsar en los municipios el establecimiento y efectivo funcionamiento de la carrera policial, así como de las comisiones, informando del grado de avance que observen; asimismo, proponer las medidas y acciones que se requieran para ello;
"**XVII.** Elaborar y someter a la consideración del Consejo Estatal, opinión fundada y motivada por la que se recomiende la remoción de las personas titulares de las Instituciones de Seguridad Pública;
"**XVIII.** Presentar quejas o denuncias ante las autoridades competentes por el incumplimiento a esta Ley, acuerdos generales, convenios y demás instrumentos celebrados, así como por el uso ilícito o indebido de los recursos federales y estatales para la seguridad pública e informar de ello al Consejo Estatal;
"**XIX.** Dictar las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema Estatal;
"**XX.** Verificar la instalación de los Consejos de Seguridad Pública de los Municipios y sus respectivos Comités de Participación Ciudadana en los Municipios, así como dar seguimiento a sus sesiones ordinarias, a través del titular de la Coordinación de Vinculación con Consejos Municipales de Seguridad Pública y Comités de Participación Ciudadana;
"**XXI.** Las demás que le sean encomendadas por el Consejo Estatal o su presidente; y,
"**XXII.** Todas aquellas que le otorgue la presente ley y demás disposiciones legales aplicables.

derados como ilícitos; f) coordinarse con dependencias de otros órganos de gobiernos para el intercambio de información necesaria para las investigaciones, entre otras.[29] Dichas funciones también están relacionadas con la seguridad pública, pero particularmente con aspectos de coordinación y de enlace de la investigación de delitos patrimoniales. Esto es, aquellas relacionadas con organizar y coordinar las estrategias de combate a delitos de carácter patrimonial, pues incluso funge como vínculo entre el sistema estatal y el resto de los órganos de otros órdenes de gobierno que trabajan en la persecución de este tipo de delitos.

37. Ahora bien, dado que las funciones descritas están íntimamente vinculadas con cuestiones relativas a la seguridad estatal, podría resultar adecuado, necesario y proporcional el establecimiento de requisitos relativos a la no comisión de ciertos delitos íntimamente relacionados con el ejercicio de dichas funciones. Sin embargo, dicha justificación no es suficiente para considerar constitucional las normas impugnadas porque, por un lado, no todo delito doloso tutela un bien jurídico que esté relacionado con las funciones del cargo de persona comisionada de dicho sistema. Por el otro, la redacción de la hipótesis de la fracción normativa reclamada es sobre-inclusiva, pues:[30]

[29] "**Artículo 74.** Son funciones de la persona titular de la dirección:
"I. Fungir como enlace responsable para atender, solicitar y dar seguimiento a los asuntos que se tengan en coordinación con la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal;
"II. Sugerir mejoras para el mejor funcionamiento de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica;
"III. Proponer la celebración de convenios de coordinación, colaboración y concertación que sean necesarios para el cumplimiento de los fines de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica;
"IV. Dictar las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica;
"V. Analizar y consolidar información financiera, fiscal y patrimonial para la investigación de hechos que son considerados como ilícitos;
"VI. Coordinarse con las diversas dependencias del Gobierno Estatal, Entidades Federativas y/o Dependencias Federales, en los asuntos de su competencia, para el intercambio de información que resulte necesario para el desarrollo de las investigaciones que se lleven a cabo;
"VII. Informar por escrito trimestralmente de sus actividades al secretario;
"VIII. Informar al secretario sobre el incumplimiento de las disposiciones de esta ley, convenios generales o específicos en la materia y las demás disposiciones normativas aplicables, así como de las personas servidoras públicas que incurran en responsabilidad; y
"IX. Las demás que le confiera esta ley y demás disposiciones aplicables."
[30] Véase la acción de inconstitucionalidad 118/2020.

• No permite identificar si la sanción por delito doloso se impuso por resolución firme.

• No distingue entre delitos graves o no graves.

• No contiene límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.

• No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

• No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar.

38. Lo anterior genera una falta de razonabilidad de la medida ya que establece un requisito para el acceso a un empleo público que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena por delito doloso. La disposición impugnada no cumple con la condición determinada por este Tribunal Pleno: que las calidades para el acceso a los cargos públicos deben ser razonables y no discriminatorias. Contrario a ello, el Legislativo Local estableció un requisito que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculado con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino que, en cierta forma, se relaciona con su honor y reputación al exigir no haber incurrido en una conducta que el sistema de justicia penal le haya reprochado a partir de una sanción determinada.

39. En ese orden de ideas, si se restringe el acceso a un empleo público determinado porque el aspirante fue sancionado penalmente por delito doloso, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto. Sobre todo si, como ya se concluyó, el antecedente de sanción no incide de forma directa en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

40. En ese sentido, es importante destacar que, respecto al acceso a los cargos públicos, este Tribunal Pleno[31] ha determinado que las calidades al ser fijadas en la ley deben ser razonables y no discriminatorias, **condición que no cumple la porción controvertida.** Ello, en virtud de que el legislador local estableció un requisito que en estricto sentido **no está estrechamente vinculado con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar,** sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema de justicia penal le haya reprochado a partir de una sanción determinada.

41. Estas razones llevan a concluir que la generalidad del requisito se traduce en una prohibición absoluta y sobre-inclusiva. Por ello, el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas sobre-inclusivas sin prejuzgar sobre otras que pudieran exigir el mismo requisito, pero especificando el tipo de delitos u otra sanción penal, por ejemplo. Esto es, lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos –incluidos los asociados a la porción impugnada–, podría resultar posible introducir una condición como la impugnada, pero que con respecto a delitos que por sus características específicas tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

42. Sin embargo, por las razones expresadas en el caso, se considera que como está construida la porción normativa combatida se genera un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a ese empleo público, a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penalmente por delito doloso, sin que ello permita justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar. Con mayor razón, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

43. Además, es importante destacar que la porción normativa controvertida, para asegurar el correcto desempeño de un empleo público, pretende recurrir a

[31] Acción de inconstitucionalidad 74/2008, resuelta en sesión de doce de enero de dos mil diez.

cuestiones morales o de buena fama, como se hacía en siglos pasados. El exigir no haber sido condenado por delito doloso a pena privativa de prisión no garantiza que la persona ejerza correctamente su función. En cambio, sí puede generar una situación estigmatizante, pues se presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquiendo. Esto es contrario al derecho penal de acto, que es protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

44. A mayor abundamiento, la Primera Sala[32] de este Tribunal ha sostenido que la dignidad humana protegida por el artículo 1o. constitucional es la condición y base de todos los derechos humanos. Además, al proteger la autonomía

[32] Época: Décima Época. Registro digital: 2005918. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, materias constitucional y penal, tesis 1a./J. 21/2014 (10a.), página 354. "DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 22, PRIMER PÁRRAFO). A fin de determinar por qué el paradigma del derecho penal del acto encuentra protección en nuestro orden jurídico, es necesario ubicar aquellos preceptos constitucionales que protegen los valores de los que tal modelo se nutre. Para ello, en primer lugar, es imprescindible referir al artículo 1o. constitucional, pues como ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la dignidad humana por él protegida es la condición y base de todos los derechos humanos. Además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo. Por ende, el derecho penal no puede sancionar la ausencia de determinadas cualidades o la personalidad, porque está limitado a juzgar actos. Afirmación que necesariamente debe ser enlazada con el principio de legalidad, protegido por el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Esta disposición es la que revela, del modo más claro y literal posible, que el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es decir, sólo aquel acto prohibido por una norma penal, clara y explícita, puede dar lugar a una sanción. Por otro lado, también debe considerarse el actual contenido del segundo párrafo del artículo 18 constitucional. El abandono del término 'readaptación' y su sustitución por el de 'reinserción', a partir de la reforma constitucional de junio de 2008, prueba que la pena adquiere nuevas connotaciones. El hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos, no de personalidades. Así, el abandono del término 'delincuente' también exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un 'derecho penal de autor', permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito. Esta conclusión se enlaza con la prohibición de

de la persona, se rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo, por lo que el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad). Así, que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos, no de personalidades. El abandono del término "delincuente" exhibe la intención del Constituyente Permanente de eliminar cualquier vestigio de un "derecho penal de autor", permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito.

---

penas inusitadas contenida en el artículo 22, primer párrafo, constitucional, la cual reafirma la prohibición de que cualquier consideración vinculada con etiquetas a la personalidad tenga incidencia en la punición."

Época: Décima Época. Registro digital: 2005883. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, materia: penal. Tesis: 1a./J. 19/2014 (10a.), página: 374: "DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS. De la interpretación sistemática de los artículos 1o., 14, tercer párrafo, 18, segundo párrafo, y 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que nuestro orden jurídico se decanta por el paradigma conocido como 'derecho penal del acto' y rechaza a su opuesto, el 'derecho penal del autor'. Entender las implicaciones de ello, requiere identificar sus rasgos caracterizadores y compararlos entre sí. El modelo del autor asume que las características personales del inculpado son un factor que se debe considerar para justificar la imposición de la pena. Al sujeto activo del delito (que en esta teoría suele ser llamado delincuente) puede adscribírsele la categoría de persona desviada, enferma, desadaptada, ignorante, entre otros calificativos. Esta categorización no es gratuita: cumple la función de impactar en la imposición, el aumento o el decremento de la pena; incluso permite castigar al sujeto por sus cualidades morales, su personalidad o su comportamiento precedente frente a la sociedad. Así, la pena suele concebirse como un tratamiento que pretende curar, rehabilitar, reeducar, sanar, normalizar o modificar coactivamente la identidad del sujeto; también como un medio que pretende corregir al individuo 'peligroso' o 'patológico', bajo el argumento de que ello redunda en su beneficio. Por ello, el quántum está en función del grado de disfuncionalidad que se percibe en el individuo. Ese modelo se basa en la falaz premisa de que existe una asociación lógico-necesaria entre el 'delincuente' y el delito, para asumir que quien ha delinquido probablemente lo hará en el futuro, como si la personalidad 'peligrosa' o 'conflictiva' fuera connatural a quien ha cometido un acto contrario a la ley. Además, el derecho penal de autor asume que el Estado –actuando a través de sus órganos– está legitimado para castigar la ausencia de determinadas cualidades o virtudes en la persona (o, por lo menos, utilizarla en su perjuicio). En cambio, el derecho penal del acto no justifica la imposición de la pena en una idea rehabilitadora, ni busca el arrepentimiento del infractor; lo asume como un sujeto de derechos y, en esa medida, presupone que puede y debe hacerse responsable por sus actos. Por ello, la forma en que el individuo lidia en términos personales con su responsabilidad penal, queda fuera del ámbito sancionador del Estado."

45. En consecuencia, el examen de la porción normativa combatida lleva a considerar que efectivamente la misma infringe el derecho de igualdad, ya que contiene un requisito que implica una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha sido sancionado penalmente por un delito doloso entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

46. Por consiguiente, no se advierte que la porción normativa controvertida tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, sino que, por el contrario, presenta claras manifestaciones de violación al derecho de igualdad. Entonces, al estar demostrada su inconstitucionalidad, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio.

47. **En virtud de lo expuesto, la propuesta original era declarar la invalidez de las porciones normativas:** "No haber sido sentenciada o sentenciado por delito doloso" del artículo 35, fracción V, y "No haber sido sentenciada por delito doloso" del artículo 73, fracción V, de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por violar el derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Sin embargo, al no alcanzarse la votación calificada para invalidar la porción normativa del artículo 73, fracción V, de la ley, lo procedente es desestimarla y únicamente declarar la invalidez de la contenida en el artículo 35, fracción V, de la ley impugnada.**

A.2. Requisito de *no haber sido inhabilitado.*

48. **Concepto de invalidez y su calificación.** La accionante estima que los artículos 35, fracción V, en su porción normativa "o inhabilitado como servidora o servidor público"; 73, fracción V, en su porción normativa "o inhabilitada como servidora o servidor público", y 121, fracción VIII, en la porción normativa "ni haber sido destituido inhabilitado", de la ley impugnada vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de trabajo, y de acceso a un empleo público, al excluir de manera injustificada a aquellas personas que cometieron una falta

administrativa (incluso no grave) y que han sido sancionadas, pero que ya cumplieron con su condena o sanción. Sostiene que la norma es sobre-inclusiva, pues no especifica el tipo de falta que pudo haber dado origen a la sanción, ni permite identificar si la destitución o inhabilitación es de naturaleza administrativa, civil o política, ni distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas graves o no graves; tampoco contiene límite temporal (si fue hace varios años o recientemente), ni distingue entre personas que ya cumplieron con la sanción o si éstas continúan vigentes o si siguen surtiendo efectos. A su juicio, la norma vulnera el principio de igualdad y no discriminación ya que coloca en una condición social inferior a quienes han sido sancionados, y compromete de forma indirecta la prohibición del artículo 22 constitucional, ya que las sanciones adquieren un carácter permanente en perjuicio de estas personas.

49. El concepto de invalidez antes reseñado resulta **sustancialmente fundado.**

50. **Doctrina de los precedentes de la temática del caso**. Este Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 111/2019,**[33] **125/2019,**[34] **108/2020,**[35] **184/2020,**[36] **106/2019**[37] y **263/2020,**[38] declaró inválidas porciones

[33] Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, en la que se decretó la inconstitucionalidad del requisito de "no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme" para ocupar ciertos cargos públicos en la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

[34] Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de quince de abril de dos mil veintiuno, en la que se decretó la inconstitucionalidad del requisito de "no haber sido sancionado por alguna autoridad administrativa federal, estatal o municipal, o por el Consejo de la Judicatura con motivo de una queja presentada en su contra o de un procedimiento de responsabilidad administrativa iniciado de oficio" para ocupar el cargo de director del Centro de Evaluación de Control de Confianza del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

[35] Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, en la que invalidó la porción normativa "no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos ..." como requisito para ser autoridad auxiliar en términos de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

[36] Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, en la que se invalidó la porción normativa "no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público", como requisito para ser titular de la Comisión de Búsqueda en términos de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato.

[37] Fallada el diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

[38] Fallada el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno.

normativas que constituían requisitos para acceder a cargos públicos por designación. Esas condiciones consistían, en esencia, en no haber sido destituido, inhabilitado o sancionado en procedimiento administrativo de responsabilidades de servidores públicos.

51. En esas sentencias se precisó que en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone como derecho de la ciudadanía poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.[39] Y que ese derecho también está reconocido en los diversos 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.[40]

52. En esos precedentes se precisó que el concepto de "calidades" se refiere a las "características de una persona que revelen un perfil idóneo para desem-

[39] Número de registro digital: 177102. "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.". Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, P./J. 123/2005.

[40] CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS
"23. Derechos Políticos
"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y,
"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."
PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS
"25. Derechos Políticos
"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 21 (sic), y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

peñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne", interpretación que es consistente con la lectura del artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.[41]

53. En este sentido, se determinó que el término calidades alude a las características propias de una persona. Es decir, que se trata de aspectos que le son inherentes y que necesariamente deben estar relacionadas con el empleo a desempeñar. No se trata, por tanto, de cuestiones externas a ella.[42]

54. Asimismo, el Tribunal Pleno indicó que el legislador ordinario, al definir las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público será necesario que los requisitos que establezca estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función. Esto exige que se trate de criterios objetivos y razonables **que eviten discriminar a personas** que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias ***(aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas)*** necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

55. Al respecto, el Pleno añadió que para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la ley, como requisitos exigibles para cada empleo

[41] "Artículo 1.
"1. A los efectos de este convenio, el término discriminación comprende:
"a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;
"b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.
"2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.
"3. A los efectos de este convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo."
[42] Acción de inconstitucionalidad 74/2008, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de doce de enero de dos mil diez.

o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público. Ello sin pasar por alto que, para determinados puestos, federales o locales, se exige desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo,[43] y que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular **del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización requerido, puede exigir de calidades técnicas más específicas.**

56. En la misma línea jurisprudencial se sostuvo que, fuera de los requisitos establecidos por el Poder Reformador de la Constitución, el Congreso de la Unión y los Congresos de las entidades federativas cuentan con un amplio margen de libertad legislativa para regular los requisitos específicos de acceso a los cargos públicos. Esto con el fin de que sea el Poder Legislativo el que, en cada caso, delimite el perfil idóneo para ocupar determinada posición, partiendo de su conocimiento específico de las atribuciones que correspondan a cada cargo. Sin embargo, también se ha sostenido que dicho margen de libertad legislativa **encuentra su límite en el respeto a los derechos humanos, en especial los de igualdad y no discriminación.**

57. También, se destacó la necesidad de que los respectivos **requisitos sean razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública en condiciones generales de igualdad,** en respeto a lo previsto en los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal; 23, apartado 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

58. Es importante precisar que este Tribunal Pleno, en los precedentes referidos en este apartado, indicó que el requisito de no haber sido previamente sancionado, inhabilitado o destituido en la vía administrativa **no constituye una categoría sospechosa,** ya que no se encuentra dentro del catálogo constitucional o convencional que las establece de manera enunciativa, ni se trata de una

[43] Así lo exigen, entre otros, por ejemplo, el artículo 95 para el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

distinción dirigida a ciertas características o atributos de las personas o grupos que hayan sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características.

59. Así las cosas, el Tribunal Pleno **utilizó un *test* de razonabilidad** para analizar las porciones normativas de los precedentes anunciados y determinó que aquéllas se debían invalidar por ser requisitos sobre-inclusivos que violan el derecho de igualdad.

60. **Sustento del test de razonabilidad.** Este Pleno para expresar las consideraciones de la calificación del concepto de invalidez realizará un juicio de razonabilidad, como se hizo en los precedentes antes relatados. Esto en virtud de que no se está ante una categoría sospechosa de las señaladas en el artículo 1o. constitucional, y al tener presente que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha decidido que el derecho a la igualdad contenido en ese precepto exige que toda persona reciba el mismo trato y goce de los mismos derechos, en igualdad de condiciones, con relación a aquellas personas que se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante. En el mismo orden de ideas, también se ha señalado que el derecho a la igualdad no implica que todas las personas deban de ser tratadas igual en cualquier circunstancia, pues habrá ocasiones en las que se justifique, e incluso se exija, realizar distinciones. En todo caso, tales distinciones no podrán ser arbitrarias, de tal manera que se prive injustificadamente a una persona de la obtención de un beneficio, o se le cause un perjuicio.

61. Como se expresó antes en esta sentencia para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable, deberá efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la litis. Así, existen dos niveles de escrutinio:[44] el estricto[45] y el ordinario.[46]

[44] Ver acción de inconstitucionalidad 118/2020, fallada el veinte de mayo de dos mil veintiuno.
[45] Este escrutinio dentro de la jurisprudencia norteamericana ha sido denominado como "*strict scrutiny*", y fue enunciado por primera vez en el pie de página 4 de la sentencia dictada en el Caso States *Vs.* Carolene Products Co. (1938). El concepto fue retomado en el Caso Korematsu *Vs.* United States (1944), asunto en el cual se utilizó por primera vez el término "categorías sospechosas.". De acuerdo

62. A lo que se debe sumar que con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el **estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige** un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, **en el sentido de que no tenga defectos de *sobre-inclusión* o de *infra-inclusión*,** de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación.[47] Esta **etapa del escrutinio se ha llamado recientemente *principio de razonabilidad*,** conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad.[48]

63. Así las cosas, en el caso se usará **un *test* de razonabilidad** –escrutinio ordinario[49]– para analizar la porción normativa impugnada, pues en los precedentes citados al inicio de este estudio se indicó que en esos casos se analizaron normas similares y se determinó que no se estaba en situaciones de categorías sospechosas. Ello, pues el requisito de la porción normativa combatida y los de aquellos precedentes no constituyen una condición que entrañe una categoría sospechosa, pues no están relacionados con características o

---

con esta doctrina, para llegar a estar justificadas, las medidas deben: **(i)** perseguir una finalidad constitucional imperiosa ("*compelling state interest*", también traducido como "interés urgente"); **(ii)** realizar una distinción estrechamente encaminada ("*narrowly tailored*") a perseguir o alcanzar la finalidad constitucional imperiosa; y, **(iii)** constituir la medida menos restrictiva o lesiva posible ("*the least restrictive mean*") respecto al derecho fundamental intervenido o grupo supuestamente discriminado para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir debe escogerse.

[46] Las gradas de ambos tipos de escrutinio se describieron en esta sentencia en los precedentes del primer bloque de requisitos analizados, relativos a la condena de delito doloso.

[47] Tesis jurisprudencial P./J. 28/2011, registro de IUS: 161310, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, cuyo rubro es: "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN."

[48] Tesis aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), registro de IUS: 2007923, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 719, cuyo rubro es: "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD."

[49] Tesis aislada 1a. CII/2010, registro de IUS: 163766, Primera Sala, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO."

atributos en las personas que hayan sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características.

64. **Contenido de las porciones normativas combatidas.** En el caso concreto, los artículos 35 y 73, ambos en su fracción V, y 121, fracción VIII, de la ley impugnada exigen como requisito para acceder a los cargos de: **a)** titular de la Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública; **b)** la Dirección de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica de la Secretaría de Seguridad Pública; y, **c)** policía en el Servicio Profesional de Carrera, *no haber sido inhabilitado como servidora o servidor público.* A la letra, las disposiciones impugnadas establecen lo siguiente (se resalta la porción impugnada):

"**Artículo 35.** La Secretaría Ejecutiva es el órgano operativo del Consejo Estatal y del Sistema que funcionará con autonomía técnica, de gestión y presupuestal.

"El secretario Ejecutivo será el encargado de la efectiva instalación y funcionamiento del Consejo Estatal, quien además de cumplir con lo que establece la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá cumplir con los siguientes requisitos: ...

"V. No haber sido sentenciada o sentenciado por delito doloso **o inhabilitado como servidora o servidor público.**"

"**Artículo 73.** A cargo de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, estará una persona titular de la dirección, quien será nombrada por el secretario, y se encargará de su funcionamiento, debiendo cumplir los siguientes requisitos: ...

"V. No haber sido sentenciada por delito doloso **o inhabilitada como servidora o servidor público.**"

"**Artículo 121.** Para ingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial como policía, se hará por convocatoria pública abierta validada por la Comisión del

Servicio Profesional de Carrera Policial, bajo los requisitos que se señalan a continuación: ...

"VIII. No estar suspendida o suspendido, o inhabilitada o inhabilitado, **ni haber sido destituido inhabilitado** por resolución firme como servidora o servidor público; ..."

65. **Las porciones normativas generan un trato diferenciado.** Esta Suprema Corte considera que la porción normativa sí implica un tratamiento normativo diferenciado entre dos grupos de personas: **quienes han sido sancionados con destitución o inhabilitación como servidores públicos** y quienes no han sido sancionadas de esa manera. Tal tratamiento se da en relación con la posibilidad de ocupar los cargos a los que se requieren los requisitos de las porciones normativas combatidas.

66 Una vez que este Tribunal Pleno ha determinado la existencia de la distinción entre grupos similares, y tomando en cuenta que, como fue señalado anteriormente, tal distinción no parte de una categoría sospechosa es procedente analizarla por medio de un escrutinio ordinario. Por tanto, es necesario identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos.

67. **Finalidad constitucionalmente válida.** Es importante precisar que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho humano, por lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que existen ciertos fines, tales como los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales.[50]

68. Asimismo, para poder identificar esa finalidad perseguida por el legislador puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de

[50] Amparo en revisión 237/2014, Primera Sala, resuelto en sesión de cuatro de noviembre de dos mil quince por mayoría de cuatro votos.

la disposición analizada, o bien, a la interpretación de las propias normas combatidas.[51]

69. En el caso concreto, de la interpretación de la porción normativa impugnada se desprende que el legislador buscó lograr que los cargos a los que se refieren los requisitos de las porciones normativas combatidas reúnan determinadas calidades que lo hagan apto para el desempeño de las atribuciones propias del puesto. Con esos requisitos se pretendió crear un filtro para el acceso al cargo.

70. En este sentido, el legislador consideró que a través de dicho filtro es posible asegurar que accedan al puesto sólo las personas que cumplan con ciertas características de rectitud, probidad y honorabilidad, las cuales son necesarias para el ejercicio del cargo.

71. Tal finalidad está encaminada a encontrar el perfil idóneo para el cargo, lo cual resulta un **fin constitucionalmente válido.** En este sentido, la medida legislativa supera la primera grada del *test*, resultando procedente analizar su instrumentalidad en la consecución de dicho fin.

72. **Instrumentalidad de la medida.** En el apartado anterior de esta sentencia, en el estudio relativo al requisito "No haber sido sentenciada o sentenciado por delito doloso" se analizaron las facultades del titular de la Secretaría Ejecutiva y de la Dirección de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, previstas, respectivamente, en los artículos 37[52] y 74[53] de Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

---

[51] Ídem.

[52] "**Artículo 37.** Son funciones del secretario ejecutivo:
"**I.** Fungir como enlace responsable de atender y dar seguimiento a la operación del Sistema Nacional en el Estado, así como proporcionar al secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública la información que éste requiera en los términos de la ley general;
"**II.** Previa autorización del presidente del Consejo Estatal, proponer los contenidos de la Política Estatal en Seguridad Pública y someterla a la aprobación del Consejo Estatal;
"**III.** Sugerir mejoras para administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Estatal a través del CEI;
"**IV.** Redactar, compilar y archivar los acuerdos que apruebe el Consejo Estatal, así como los instrumentos jurídicos que deriven de ellos;

"**V.** Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo Estatal y de su presidente;
"**VI.** Proponer la celebración de convenios de coordinación, colaboración y concertación que sean necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema Estatal;
"**VII.** Promover, por conducto de las Instituciones de Seguridad Pública, la realización de acciones conjuntas conforme a las bases y reglas que emita el Consejo Estatal y bajo las directrices de su presidente, sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes;
"**VIII.** Proponer al Consejo Estatal, políticas, lineamientos, protocolos, instrumentos y acciones para el mejor desempeño de las Instituciones de Seguridad Pública;
"**IX.** Proponer anualmente al Consejo Estatal, previo visto bueno de SEFIPLAN, el salario policial homologado, que incluya los rangos de percepción, la descripción de los puestos, la valuación de la actividad desempeñada y la competitividad salarial existente en la población asignada para la realización de labores similares;
"**X.** Preparar la evaluación del cumplimiento de las políticas, estrategias y acciones del Sistema Estatal, en los términos de esta Ley y las demás disposiciones aplicables;
"**XI.** Informar por escrito semestralmente de sus actividades al Consejo Estatal, así como a su presidente;
"**XII.** Realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública;
"**XIII.** Informar al Consejo Estatal y a su presidente sobre el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, convenios generales o específicos en la materia y las demás disposiciones normativas aplicables, así como de las personas servidoras públicas que incurran en responsabilidad;
"**XIV.** Previa aprobación del Consejo Estatal, elaborar y publicar los informes de actividades;
"**XV.** Supervisar, en coordinación con las demás instancias competentes, que los municipios apliquen de modo correcto los fondos destinados a la seguridad pública;
"**XVI.** Impulsar en los municipios el establecimiento y efectivo funcionamiento de la carrera policial, así como de las Comisiones, informando del grado de avance que observen; asimismo, proponer las medidas y acciones que se requieran para ello;
"**XVII.** Elaborar y someter a la consideración del Consejo Estatal, opinión fundada y motivada por la que se recomiende la remoción de las personas titulares de las Instituciones de Seguridad Pública;
"**XVIII.** Presentar quejas o denuncias ante las autoridades competentes por el incumplimiento a esta ley, acuerdos generales, convenios y demás instrumentos celebrados, así como por el uso ilícito o indebido de los recursos federales y estatales para la seguridad pública e informar de ello al Consejo Estatal;
"**XIX.** Dictar las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema Estatal;
"**XX**. Verificar la instalación de los Consejos de Seguridad Pública de los Municipios y sus respectivos Comités de Participación Ciudadana en los Municipios, así como dar seguimiento a sus sesiones ordinarias, a través del titular de la Coordinación de Vinculación con Consejos Municipales de Seguridad Pública y Comités de Participación Ciudadana;
"**XXI.** Las demás que le sean encomendadas por el Consejo Estatal o su presidente; y,
"**XXII.** Todas aquellas que le otorgue la presente ley y demás disposiciones legales aplicables."

[53] "**Artículo 74.** Son funciones de la persona titular de la dirección:
"I. Fungir como enlace responsable para atender, solicitar y dar seguimiento a los asuntos que se tengan en coordinación con la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal;
"II. Sugerir mejoras para el mejor funcionamiento de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica;
"III. Proponer la celebración de convenios de coordinación, colaboración y concertación que sean necesarios para el cumplimiento de los fines de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica;

73. Respecto al cargo de titular de la Secretaría Ejecutiva se concluyó que sus funciones están relacionadas con aspectos administrativos y de coordinación para el funcionamiento del Consejo Estatal de Seguridad Pública. Y en relación con el cargo de la Dirección de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica que las funciones también están relacionadas con la seguridad pública, pero particularmente con aspectos de coordinación y de enlace de la investigación de delitos patrimoniales. Esto es, aquellas relacionadas con organizar y coordinar las estrategias de combate a delitos de carácter patrimonial, pues incluso funge como vínculo entre el sistema estatal y el resto de los órganos de otros órdenes de gobierno que trabajan en la persecución de este tipo de delitos.

74. Por otra parte, las funciones de policía de acuerdo con los artículos 81[54] y 82[55] de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de

"IV. Dictar las medidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica;
"V. Analizar y consolidar información financiera, fiscal y patrimonial para la investigación de hechos que son considerados como ilícitos;
"VI. Coordinarse con las diversas dependencias del Gobierno Estatal, Entidades Federativas y/o Dependencias Federales, en los asuntos de su competencia, para el intercambio de información que resulte necesario para el desarrollo de las investigaciones que se lleven a cabo;
"VII. Informar por escrito trimestralmente de sus actividades al secretario;
"VIII. Informar al Secretario sobre el incumplimiento de las disposiciones de esta ley, convenios generales o específicos en la materia y las demás disposiciones normativas aplicables, así como de las personas servidoras públicas que incurran en responsabilidad; y,
"IX. Las demás que le confiera esta ley y demás disposiciones aplicables."

[54] "**Artículo 81.** Las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones:
"I. Investigación, que será aplicable ante:
"a. La preservación de la escena de un hecho probablemente delictivo;
"b. La petición del Ministerio Público para la realización de actos de investigación de los delitos, debiendo actuar bajo el mando y conducción de éste;
"c. Los actos que se deban realizar de forma inmediata; o,
"d. La comisión de un delito en flagrancia.
"II. Prevención, que será la encargada de prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las acciones de inspección, vigilancia y vialidad;
"III. Proximidad social, como una actividad auxiliar a las funciones de prevención, a través de la proactividad y la colaboración con otros actores sociales, bajo una política de colaboración interna e interinstitucional que fortalezca la gobernabilidad local;
"IV. Reacción, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, y ejecutarán los mandamientos ministeriales y judiciales, con estricto apego a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza Pública;

Veracruz de Ignacio de la Llave están relacionadas con la investigación de los hechos que pueden constituir delitos, la prevención de éstos y de infracciones administrativas, realizar acciones de colaboración con otros actores sociales para la gobernabilidad local, tareas para mantener y restablecer el orden público, atender víctimas del delito y custodiar instalaciones, tribunales y centros de reclusión.

75. Las funciones de los tres cargos referidos sí están vinculadas con cuestiones relativas a la seguridad estatal, a la investigación de los delitos y a mantener el orden público. Debido a estas tareas asignadas a esos cargos se podría pensar como necesarios los requisitos que se analizan. Sin embargo, dicha justificación no es suficiente para considerar constitucional las porciones normativas impugnadas porque los requisitos analizados son sobre-inclusivos, pues:[56]

• No permiten identificar si la sanción administrativa se impuso por resolución firme.

• No contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.

"V. Atención a víctimas y ofendidos del delito: proporcionar auxilio en los términos que señalan el Código Nacional de Procedimientos Penales y las respectivas Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para lo cual recibirán, en su caso la denuncia respectiva; y,

"VI. Custodia: que implica la protección de las instalaciones, el personal de los tribunales, los Centros Penitenciarios y Centros Especializados para Adolescentes, así como de las personas que intervienen en el proceso penal y, de requerirse, el traslado y la vigilancia de las personas imputadas. Todo personal que no realice las funciones señaladas con antelación, será considerado personal administrativo y se encontrará sujeto a las disposiciones establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas."

[55] "**Artículo 82.** Para el debido ejercicio de las atribuciones enumeradas en el artículo anterior, las Instituciones Policiales contarán con las siguientes áreas, cuyas actividades específicas se regularán en el reglamento respectivo:

"I. De investigación;

"II. De inteligencia;

"III. De proximidad social;

"IV. De reacción;

"V. De atención a víctimas; y,

"VI. De seguridad y custodia."

[56] Véase la acción de inconstitucionalidad 118/2020.

• No distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

• No distinguen entre las sanciones cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y las que no.

76. Así, al establecer las distinciones en cuestión como restricciones de acceso a un empleo público las porciones normativas impugnadas excluyen por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido destituida o inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo y en cualquier momento, lo que ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida. Ello pues el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas impide valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia, e incluso, de cualquier puesto público.

77. En este sentido, si a una persona se le restringe el acceso a un empleo público determinado por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado con inhabilitación o destitución ya ejecutada en un puesto determinado que ocupaba, o con una inhabilitación temporal cuyo plazo ya se cumplió, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto; sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el empleo al que aspira.

78. En lo que se refiere al acceso a los cargos públicos, este Alto Tribunal ha determinado que las calidades a las que se refiere la Carta Magna en su artículo 35 deben ser *razonables* y no *discriminatorias*.[57] Dicha condición no se cumple en las normas impugnadas, porque el legislador local hizo una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino con su honor y reputación, porque exigen no haber incurrido en una conducta que el sistema de justicia penal, político

[57] Acción de inconstitucionalidad 74/2008. Fallada el doce de enero de dos mil diez.

o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta sobre-inclusivo.

79. A mayor abundamiento, las porciones normativas controvertidas colocan en una condición social inferior a cualquier persona que ha sido sancionada con una destitución o inhabilitación con respecto a otros integrantes de la sociedad; además, les excluye indefinidamente y de por vida de la posibilidad de acceder a los empleos públicos referidos. Precisamente por ello, este tribunal estima que los requisitos impugnados provocan un efecto inusitado y trascendente sobre cualquier inhabilitación o destitución impuesta en el pasado de una persona, pues los requisitos analizados hacen que las sanciones impuestas a una persona en un determinado tiempo adquieran un efecto de carácter permanente durante la vida del sancionado. Dicha exclusión con efecto discriminatorio, no justificado, lleva a este Tribunal Pleno al convencimiento de declarar la inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas.

80. Es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos –incluidos los asociados a las normas impugnadas– podría resultar posible incluir una condición similar a la declarada inválida, pero debe hacerse con delitos o faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para el cargo, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso. Así, podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas (por ejemplo, graves o dolosas, o afines a faltas o delitos relacionados con la función a desempeñar), no resultare idóneo para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, en tanto que ello podría comprometer la eficiencia y eficacia requeridas para el desempeño del cargo, sobre todo si la conducta sancionada es relativamente reciente. Sin embargo, lo que no es posible aceptar es el diseño de normas sobre-inclusivas como las impugnadas, en las que se prejuzga la idoneidad para el desempeño de un empleo público a partir de un antecedente de sanción penal, administrativa o política (suspensión, inhabilitación o destitución), sin importar el origen, momento o circunstancias de ello, o si incluso, las sanciones ya han sido cumplidas.

81. Tampoco pasa inadvertido que en el caso se trata de puestos afines a la procuración de justicia. No obstante, la generalidad y amplitud de las normas

referidas provoca con la sobre-inclusión un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los empleos públicos a personas que fueron sancionadas administrativa, política o penalmente, sin que ello permita justificar, en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar; sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

82. Con base en las consideraciones anteriores, se declara la inconstitucionalidad y consiguiente invalidez de las porciones normativas: **a)** "o inhabilitado como servidora o servidor público", del artículo 35, fracción V; **b)** "o inhabilitada como servidora o servidor público" del diverso 73, fracción V; y, finalmente **c)** "ni haber sido destituido inhabilitado" el artículo 121, fracción VIII, todos de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Apartado B. Violación al principio de presunción de inocencia y análisis de los requisitos relacionados con no estar sujeto a proceso penal o de responsabilidad administrativa.

83. **Concepto de invalidez y su calificación.** La actora sostiene que los artículos 121, fracción II, en la porción normativa "ni estar sujeto a proceso penal", y 125, fracción II, en la diversa "que la persona no esté sujeta a proceso penal; a procedimiento por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por violación a sus obligaciones y deberes o a procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a las leyes de la materia", generan un espectro de discriminación que excluye a las personas sujetas a procedimiento de responsabilidad (penal o administrativo) para ingresar o reingresar como policías. Esto coloca en un plano de desigualdad al sancionado penal o administrativamente con el que está sujeto a proceso. Ello es contrario al principio de presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal, porque sanciona a las personas sujetas a un proceso penal con no poder aspirar a un cargo público de policía sin que se les haya probado su responsabilidad penal o administrativa. El argumento es esencialmente **fundado.**

84. **Doctrina constitucional de los precedentes aplicables.** En la **acción de inconstitucionalidad 73/2018**[58] este Pleno determinó que una porción normativa similar a la impugnada, pero contenida en el artículo 101, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, que imponía para el aspirante a fiscal general del Estado el requisito de **no encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad,** resultaba violatoria del derecho humano a la presunción de inocencia tutelado por el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el diverso 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este criterio fue, a su vez, reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 106/2019.**[59]

85. Para llegar a dicha conclusión, este Pleno retomó lo fallado en la contradicción de tesis 448/2016,[60] en el sentido de que el requisito "no estar sujeto a proceso penal"–cuyo incumplimiento desencadena los procedimientos de separación del cargo de servidores públicos regulados en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República– está en tensión con la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado en su dimensión extraprocesal.

86. En dicho asunto se precisó que la presunción de inocencia, como regla de tratamiento del imputado, también establece la forma en la que debe tratarse fuera del proceso a una persona que está sometida a proceso penal. La finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, lo cual busca evitar que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales. Así, se concluyó que la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento del imputado, **ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables.**

87. **Razones de la invalidez de las porciones normativas controvertidas.** De acuerdo a los precedentes citados en el anterior párrafo la presunción de

[58] Fallada el veintiocho de enero de dos mil veinte.
[59] Fallada el diecinueve de abril de dos mil veintiuno.
[60] Fallada el once de septiembre de dos mil dieciocho por este Tribunal Pleno.

inocencia como regla de tratamiento del imputado, en su dimensión extraprocesal, protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o particular ocurrido fuera del proceso penal, que refleje la opinión de que una persona es responsable del delito del que se le acusa, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable. Aunado a ello, se señaló que este principio, como regla de tratamiento del imputado, cobra relevancia cuando en el ámbito administrativo se introduce como requisito para desempeñar un puesto la condición de *no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad penal*, pues lo que hace el legislador al incorporar este requisito es contemplar una medida fuera del proceso penal que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, puesto que esa medida tiene una consecuencia desfavorable para la persona.

88. Además, los precedentes citados también resultan aplicables a la sujeción a procedimientos de responsabilidades administrativas, los cuales tampoco pueden representar un obstáculo para aspirar a desempeñar un cargo público, ya que el hecho de que aún no se encuentren resueltos, genera el derecho a que se presuma la inocencia del afectado en tanto no exista una resolución definitiva que lo declare responsable. Esta presunción también tiene "efectos de irradiación", porque se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pudiera decretar por el simple hecho de estar sujeto a un procedimiento de responsabilidad administrativa. Con ello se pretende evitar que se haga una equiparación entre el declarado responsable de una falta administrativa, con quien enfrenta cualquiera de esas acusaciones y se encuentra en espera de una decisión firme.

89. Sirve para apoyar lo afirmado en el anterior párrafo la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.), de ese Tribunal Pleno, de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.",[61] que establece

[61] Número de registro digital: 2006590. "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.". Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; *Gaceta S.J.F.*; Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 41, P./J. 43/2014 (10a.).

que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con sus respectivos matices o modulaciones. En este sentido, la calidad de inocente debe reconocérsele a toda persona sujeta a un procedimiento del que pueda surgir una sanción, y la consecuencia procesal de este principio –en su vertiente de regla probatoria– revierte la carga de la prueba a la autoridad mientras que, en su vertiente de regla de tratamiento, obliga a que las personas acusadas de la presunta comisión de faltas administrativas o de las que dan lugar al juicio político, no sean tratadas como si ya hubieran sido declaradas responsables o condenados, respectivamente. De ahí que, si las normas impugnadas impiden, *ex ante,* a una persona que está sujeta a un proceso penal o administrativo pendiente de resolución acceder siquiera a la posibilidad de ingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial, es evidente que vulneran el principio de presunción de inocencia.

90. **El proyecto original proponía declarar la invalidez** tanto de los artículos 121, fracción II, en la porción normativa "ni estar sujeto a proceso penal", y 125, fracción II, en la diversa "no esté sujeta a proceso penal; a procedimiento por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por violación a sus obligaciones y deberes o a procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a las leyes de la materia", de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave por ser contrarios al principio de presunción de inocencia, en su vertiente de regla de trato extraprocesal. **Sin embargo, al no alcanzarse la votación calificada para invalidar** la porción normativa "*no esté sujeta a proceso penal; a procedimiento por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por violación a sus obligaciones y deberes o a procedimiento de responsabilidad administrativa conforme a las leyes de la materia*", del artículo 125, fracción II, de la ley impugnada, lo procedente es desestimarla y **únicamente declarar la invalidez del artículo 121, fracción II, en su porción normativa "ni estar sujeto a proceso penal" de la ley impugnada.**

Apartado C. Requisito de ser mexicano por nacimiento.

91. **Concepto de invalidez y su calificación.** La accionante sostiene que el artículo 121, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento" de la ley impugnada es inconstitucional por dos razones. La primera, porque impide o

excluye de manera injustificada y discriminatoria el acceso al Servicio Profesional de Carrera Policial a los mexicanos por naturalización. La segunda, porque el legislador local está imposibilitado para prever ese tipo de requisitos, ya que en términos de la Constitución General y de las interpretaciones de este Alto Tribunal, sólo el Congreso de la Unión tiene competencia para regular requisitos de esa índole. A juicio de este Pleno, el argumento es **fundado** por la segunda de las razones antes narradas.

92. **Doctrina constitucional de los precedentes aplicables al caso.** Para demostrar lo anterior, este tribunal seguirá la metodología utilizada en la **acción de inconstitucionalidad 182/2020,**[62] en que se invalidó una porción normativa similar a la impugnada en esta ocasión. En dicho precedente se hizo una recopilación de las acciones de inconstitucionalidad 87/2018,[63] 59/2018,[64] 4/2019,[65] 35/2018,[66] 40/2019,[67] 88/2018,[68] 93/2018,[69] 45/2018 y su acumulada 46/2018,[70] 111/2019,[71] 157/2017,[72] 67/2018 y su acumulada 69/2018[73] y 113/2020,[74] en las que este Tribunal Pleno determinó que las Legislaturas Locales no tienen la atribución para requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento para acceder a cargos públicos.

93. En esos precedentes se hizo referencia a las normas que tienen como finalidad regular el tema de la nacionalidad en México. Para ello será útil transcribir los siguientes preceptos constitucionales:

"**Artículo. 30.** La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

[62] Resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.
[63] Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.
[64] Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.
[65] Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.
[66] Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos.
[67] Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte por unanimidad de diez votos.
[68] Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte por mayoría de diez votos.
[69] Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte por unanimidad de once votos.
[70] Resulta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte por unanimidad de once votos.
[71] Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte por unanimidad de once votos.
[72] Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte por unanimidad de once votos.
[73] Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte por unanimidad de once votos.
[74] Resuelta el veintidós de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos.

"**A)** Son mexicanos por nacimiento:

"**I.** Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

"**II.** Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

"**III.** Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y,

"**IV.** Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"**B)** Son mexicanos por naturalización:

"**I.** Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

"**II.** La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

"**Artículo 32.** La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en

tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

"**Artículo. 37.** ...

"**A)** Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

"**B)** La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

"**I.** Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero; y, ..."

94. Después, en los precedentes se indicó que esas normas contienen lo siguiente:

• La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento (originaria) o por naturalización (derivada).

• La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* (según el lugar

de nacimiento) y de *ius sanguinis* (según la nacionalidad del padre o de la madre).

• La nacionalidad por naturalización es aquella que se adquiere por voluntad de una persona. Es el Estado quien tiene la potestad de otorgarla.

• A su vez, estos artículos disponen lo relativo a la doble nacionalidad, así como a los cargos y funciones para los que es necesario ser persona mexicana por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

• Finalmente, se establece que ninguna persona mexicana por nacimiento podrá ser privada de su nacionalidad y cuáles son motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.

95. En las citadas sentencias de este Pleno se indicó que el contenido de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Federal tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete. Ésta tuvo por objeto eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia y en igualdad de circunstancias.[75] Asimismo, se establecieron las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por naturalización señaladas en el apartado B del artículo 37 constitucional.

96. La Cámara Revisora (Cámara de Diputados) sostuvo en su dictamen que la reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de inte-

[75] En los precedentes se destacó, además, que la reforma se vio motivada por el importante número de personas mexicanas que residen en el extranjero y que se ven desfavorecidas frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad. Se consideró que la reforma constituye un importante estímulo para las personas mexicanas que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse al país. También, se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellas personas mexicanas por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos para el efecto de que se sujeten a las leyes mexicanas.

reses o dudas en la identidad de las personas mexicanas con doble nacionalidad, sobre todo por lo que hace al acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí la conveniencia de que el precepto ordene que "la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad", así como que "el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad.". A dicho texto se agrega que esa misma reserva "**será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión**".

97. A su vez, del análisis de la exposición de motivos se desprende que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones. Además, que la nacionalidad es una expresión que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. En el marco de esta reforma, se determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones relacionados con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales tienen que ser desempeñados por personas mexicanas por nacimiento, pues "sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países".

98. A partir de dicha reforma y con base en la naturaleza de la finalidad de las funciones a ejercer, la Constitución ha delimitado aquellos cargos públicos para los que es necesario que la persona que los ejerza sea mexicana por nacimiento. Entre éstos se encuentran las personas comisionadas del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6o., apartado A), las personas comisionadas del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28), las depositarias de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), la titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), las personas secretarias de despacho (artículo 91), las personas Magistradas electorales

de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), las personas consejeras del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el o la fiscal general de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), las personas gobernadoras de los Estados y las personas Magistradas integrantes de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116), y las personas Magistradas integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).

99. **Razones de la inconstitucionalidad de la porción normativa combatida.** En el presente asunto la cuestión a dilucidar es si, de acuerdo con el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Congresos Locales cuentan con la facultad para establecer como requisito de elegibilidad para un cargo público el contar con nacionalidad mexicana por nacimiento o si es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

100. Así las cosas, como en los precedentes citados, debe reiterarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en repetidas ocasiones que **las entidades federativas no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser persona mexicana por nacimiento para ocupar cargos públicos.** Ello pues, de una interpretación del artículo 32 de la Constitución, todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía queda reservado a la Federación. Esto es, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere contar con nacionalidad mexicana por nacimiento no les corresponde a las entidades federativas.

101. Por consiguiente, este Tribunal Pleno estima que la porción normativa impugnada es **inconstitucional,** pues su contenido es una atribución reservada para el Congreso de la Unión y el Poder Legislativo de Veracruz no está facultado para incorporar el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ingresar como policía al Servicio Profesional de Carrera Policial en el artículo 121, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Lo anterior en virtud de que ni la Constitución Federal ni alguna ley emitida por el Congreso de la Unión requiere que los policías sean personas mexicanas por nacimiento para ejercer el cargo en comento.

VII. EFECTOS.

102. En términos de los artículos 41, fracción IV,[76] y 45, párrafo primero,[77] en relación con el 73[78] de la ley reglamentaria, es necesario fijar los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirá efectos, lo que se hace en los siguientes términos:

i. Declaración de invalidez

103. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, y en términos de lo argumentado en el estudio de esta ejecutoria, se declara la invalidez del artículo 35, párrafo segundo, fracción V, en su porción normativa "No haber sido sentenciada o sentenciado por delito doloso o inhabilitado como servidora o servidor público"; 73, fracción V, en la porción normativa "o inhabilitada como servidora o servidor público" y 121, inciso VIII, en la porción normativa "ni haber sido destituido inhabilitado" de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos de lo resuelto en el **apartado A. Violación al principio de igualdad y no discriminación** de esta ejecutoria.

104. Asimismo, se declara la invalidez de los artículos 121, fracción II, en la porción normativa "ni estar sujeto a proceso penal" de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con fundamento en el **apartado B. Violación al principio de presunción de inocencia y análisis de los requisitos relacionados con no estar**

[76] **Artículo 41 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias deberán contener: ...
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."
[77] **Artículo 45 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."
[78] **Artículo 73 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

sujeto a proceso penal o de responsabilidad administrativa de esta ejecutoria. Finalmente, se declara la invalidez de artículo 121, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento" de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos de lo expuesto en el **apartado C. Requisito de ser mexicano por nacimiento** de esta ejecutoria.

105. Ahora bien, en la demanda se solicitó extender la invalidez al resto de normas que contaran con el mismo vicio de constitucionalidad. En el caso, se advierte que debe extenderse la invalidez a la porción normativa "por nacimiento" prevista en el artículo 255, fracción I, de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, como requisito para ser titular de la Dirección General del Centro de Evaluación y Control de Confianza, por compartir el mismo vicio de constitucionalidad que el analizado en el **apartado C. Requisito de ser mexicano por nacimiento.**

ii. Momento en el que surtirá efectos la declaración de invalidez

106. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45,[79] en relación con el 73,[80] ambos de la ley reglamentaria, este Tribunal Pleno está facultado para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional. En virtud de que las normas declaradas inválidas no contienen elementos relacionados con la materia penal, tales como una sanción o la tipificación de un delito cuya invalidez podría generar un beneficio al sentenciado, **no procede otorgar efectos retroactivos** a la invalidez. Por ello, la declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

107. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

[79] **Artículo 45 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."
[80] **Artículo 73 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

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

SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 73, fracción V, en su porción normativa "No haber sido sentenciada por delito doloso", y 125, fracción II, de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 35, párrafo segundo, fracción V, 73, fracción V, en su porción normativa "o inhabilitada como servidora o servidor público", y 121, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", II, en su porción normativa "ni estar sujeto a proceso penal", y VIII, en su porción normativa "ni haber sido destituido inhabilitado", de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno y, por extensión, la de su artículo 255, fracción I, en su porción normativa 'por nacimiento', las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez

Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

Las señoras Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de trece de septiembre de dos mil veintidós, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil veintiuno, y la segunda previo aviso a la presidencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete 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, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y por consideraciones adicionales, respecto apartado VI, relativo al estudio, en su tema A, denominado "Violación al principio de igualdad y no discriminación", en su subtema A.1, denominado "Estudio del requisito no haber sido sentenciado por delito doloso", consistente en declarar la invalidez del artículo 73, fracción V, en su porción normativa "No haber sido sentenciada por delito doloso", de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su tema B, denominado "Violación al principio de presunción de inocencia y análisis de los requisitos relacionados con no estar sujeto a proceso penal o de responsabilidad administrativa", consistente en declarar la invalidez del artículo 125, fracción II, de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno. Las seño-

ras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

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

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y por consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su tema A, denominado "Violación al principio de igualdad y no discriminación", en su subtema A.1, denominado "Estudio del requisito no haber sido sentenciado por delito doloso", consistente en declarar la invalidez del artículo 35, párrafo segundo, fracción V, en su porción normativa "No haber sido sentenciada o sentenciado por delito doloso", de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena 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 con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y por consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su tema A, denominado "Violación al principio de igualdad y no discriminación", en su subtema A.2, denominado "Requisito de no

haber sido inhabilitado", consistente en declarar la invalidez de los artículos 35, párrafo segundo, fracción V, en su porción normativa "o inhabilitado como servidora o servidor público", 73, fracción V, en su porción normativa "o inhabilitada como servidora o servidor público", y 121, fracción VIII, en su porción normativa "ni haber sido destituido inhabilitado", de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su tema C, denominado "Requisito de ser mexicano por nacimiento", consistente en declarar la invalidez del artículo 121, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su tema B, denominado "Violación al principio de presunción de inocencia y análisis de los requisitos relacionados con no estar sujeto a proceso penal o de responsabilidad administrativa", consistente en declarar la invalidez del artículo 121, fracción II, en su porción normativa "ni estar sujeto a proceso penal", de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 255, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

Firman los señores Ministros presidente y el ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 21/2014 (10a.), 1a./J. 19/2014 (10a.) y P./J. 43/2014 (10a.) y aisladas 1a. VII/2017 (10a.) y 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03

horas, 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas y 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de julio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Votos particular y concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 56/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión celebrada el veinte de septiembre de dos mil veintidós resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnaron, entre otros, los requisitos de **no haber sido sentenciado por delito doloso** para ocupar la titularidad de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, previsto en el artículo 73, fracción V, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz; y el de **mexicanidad por nacimiento** para ingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial, contemplado en el diverso 121, fracción I, del mismo ordenamiento.

Los preceptos impugnados establecen, en la parte conducente:

"**Artículo 73.** A cargo de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, estará una persona titular de la Dirección, quien será nombrada por el Secretario, y se encargará de su funcionamiento, debiendo cumplir los siguientes requisitos: …

"**V. No haber sido sentenciada por delito doloso** o inhabilitada como servidora o servidor público."

"**Artículo 121.** Para ingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial como policía, se hará por convocatoria pública abierta validada por la Comisión del Servicio Profesional de Carrera Policial, bajo los requisitos que se señalan a continuación:

"**I.** Ser persona mexicana **por nacimiento** en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; sin tener otra nacionalidad; …"

La propuesta de invalidar el requisito previsto en el artículo 73, fracción V, no obtuvo la mayoría calificada para expulsar la norma del ordenamiento jurídico que exige el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política del

País.[1] Toda vez que fui parte de la minoría que consideró que el requisito era constitucional, formulo un **voto particular** para expresar las razones de mi disenso.

Por otra parte, se declaró, por unanimidad,[2] la invalidez del requisito previsto en el artículo 121, fracción I, en la porción "por nacimiento"; y, por extensión de efectos, también se invalidó, aunque por mayoría,[3] una porción normativa idéntica contenida en el artículo 255, fracción I, de la citada legislación.[4] En ambos casos, si bien estuve de acuerdo con las declaraciones de invalidez, no compartí las consideraciones por las cuales se llegó a esa conclusión, por lo cual formulo un **voto concurrente.**

Voto particular respecto al requisito "no haber sido sentenciada por delito doloso" para acceder a la titularidad de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica.

En el presente asunto voté en contra de declarar la invalidez del requisito de no haber sido sentenciada por delito doloso previsto en el artículo 73, fracción V, pues considero que se trata de un requisito razonable en función del tipo de funciones que realiza la persona titular de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, las cuales están directamente vinculadas con la investigación de conductas delictivas.

De conformidad con los artículos 71 y 72 de la Ley 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz,[5] la Unidad de Inteligencia

[1] Las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor de declarar la invalidez. La Ministra Piña Hernández, los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán y la suscrita votamos en contra.

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

[3] Las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y la suscrita y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votamos a favor de la invalidez por extensión. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra.

[4] "**Artículo 255.** Para ser titular de la Dirección General del Centro de Evaluación y Control de Confianza se requiere:
"**I.** Ser de nacionalidad mexicana **por nacimiento** en pleno ejercicio de sus derechos; ..."

[5] "**Artículo 71.** La Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, con autonomía técnica y de gestión, **para la investigación y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita que se efectúen en el Estado.**"
"**Artículo 72.** La Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica, tiene como principal actividad **generar, obtener, integrar, analizar, y evaluar la información patrimonial, fiscal y económica**

Patrimonial y Económica es un área de la Secretaría de Seguridad Pública local que realiza una función esencial en la investigación de conductas que pueden suponer la comisión de delitos de carácter patrimonial y fiscal.

En la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a este precepto, se argumenta que esta exigencia salvaguarda el sistema de seguridad local y procura que quienes ostenten cargos públicos se guíen por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, conforme a lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política del País.[6]

Me parece que el Legislativo local advirtió una realidad social que requiere afrontarse de forma sumamente sensible y delicada, alentando la confianza ciudadana respecto a las instituciones de seguridad pública y las personas que las encabezan. Por tanto, el requisito tiene como finalidad que las personas que ocupen la titularidad de la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica tengan una trayectoria sin mácula en materia penal, precisamente por las responsabilidades asignadas, que se vinculan directamente con la investigación de posibles conductas delictivas.

Finalmente, considero pertinente destacar que he sostenido un criterio *similar* en las acciones de inconstitucionalidad **106/2019**, en la que el Tribunal Pleno analizó el requisito de *"no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria"* para que una persona sea designada vicefiscal o titular de una Fiscalía Especializada en el Estado de Tamaulipas;[7] **182/2020,** en la que se estudió la exigencia de *"no*

---

proveniente de actividades irregulares que originen en las personas beneficios o incrementos económicos injustificables, a través de la coordinación con las autoridades competentes en la materia.
"Para efectos de lo anterior, se mantendrá una interconexión compatible con las autoridades competentes en la materia, con las que se establezca la coordinación correspondiente."

[6] En ella se indica que a través de la Ley 834 se busca "*impulsar el fortalecimiento institucional y la mejora continua en el desempeño de los elementos y de las instancias integrantes del Sistema Estatal de Seguridad Pública, para que se conduzcan bajo los principios de legalidad, objetividad, equidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respecto a los derechos humanos. Aunado a la necesidad de contar con un instrumento fundamental para la implementación coordinada, coherente y uniforme de las políticas de seguridad pública. …*"

[7] Resuelta el 19 de abril de 2021, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek, y Pérez Dayán, respecto del considerando relativo a reconocer la validez de los artículos 21, fracción IV, en su porción normativa *"no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria"*, y 24, fracción IV, en su porción normativa *"no haber sido condenado*

haber sido condenado por delito doloso" para que una persona acceda al cargo de comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California;[8] y **259/2020,** en la que se analizó el requisito de "*no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión*" para ocupar el cargo de Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas del Estado de Chiapas.[9]

Por estas mismas razones, voté en contra de la propuesta de extender los efectos de invalidez al artículo 121, fracción II, del mismo ordenamiento,[10] que contempla un requisito similar para ingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial.[11]

Voto concurrente respecto a la consideración que establece la falta de competencia de las entidades federativas para establecer el requisito de mexicanidad por nacimiento.

---

por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Piña Hernández y la suscrita anunciamos sendos votos concurrentes. Los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

[8] Resuelta el 17 de agosto de 2021, por mayoría de siete votos de la Ministra Esquivel Mossa y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de declarar la invalidez del artículo 17, fracción IV, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California. Las Ministras Piña Hernández y la suscrita, así como los Ministros Laynez Potisek (ponente) y Pérez Dayán votamos en contra de la propuesta. Como no alcanzó votación calificada, se desestimó la declaratoria de invalidez del mencionado artículo.

[9] Fallada el 30 de noviembre de 2021, por mayoría de seis votos a favor de la declaratoria de invalidez de la porción normativa "*no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión*", de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votamos en contra. Como no alcanzó votación calificada, se desestimó la declaratoria de invalidez de la porción normativa impugnada.

[10] "**Artículo 121.** Para ingresar al Servicio Profesional de Carrera Policial como policía, se hará por convocatoria pública abierta validada por la Comisión del Servicio Profesional de Carrera Policial, bajo los requisitos que se señalan a continuación:
"**II.** … **no haber sido condenada o condenado por sentencia irrevocable por delito doloso.** …"

[11] Dicha propuesta no fue aprobada al registrarse sólo cinco votos a favor de las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales; y seis en contra de la Ministra Piña Hernández, los Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea y el de la suscrita.

Por otra parte, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 121, fracción I, en la porción "por nacimiento", de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz, el cual establece como requisito para ingresar como policía al Servicio Profesional de Carrera Policial ser mexicano por nacimiento; y la hizo extensiva al diverso 255, fracción I, que exige el mismo requisito para la persona titular de la Dirección General del Centro de Evaluación y Control de Confianza. La mayoría consideró que las entidades federativas no son competentes para reservar el acceso a cargos públicos a mexicanos por nacimiento.

A continuación, expongo las razones por las que no comparto el criterio mayoritario en torno a la incompetencia de los Congresos Locales, así como las que, en mi opinión, debieron sustentar la invalidez de las normas a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

1. ¿El Congreso de Veracruz estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?

La respuesta es **no.** La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional, y el diverso 73 que reserva facultad expresa al Congreso de la Unión para "XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador del Estado de Veracruz, al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

No, y para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto:

"**Artículo 32.** La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión.** …"

Ciertamente, la Constitución Política del País contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, presidente de la República, secretario de Estado, diputada, senadora, Ministra y/o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República, auditor superior de la Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado electoral y consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán, piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas,[12] etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos ***en ella misma*** y ***en otras leyes del Congreso de la Unión*****.**

Es evidente que la legislación interna de los Estados no emana del Congreso de la Unión sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, los hay de contención y de deferencia al legislador local (se refiere sólo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las Constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para quienes poseen la mexicanidad por nacimiento, cargos como el de gobernador, diputada, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrada de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el Pacto Federal previsto en la Constitución Política del País, medularmente en el artículo 40, que dispone que: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y sobe-

[12] Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.

ranos 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."

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

I. Competencia de las Legislaturas Locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad.

En virtud de que el análisis de competencia de las Legislaturas Locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el "*ser mexicano por nacimiento*".

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40[13] y 41,[14] un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del Pacto Federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas.**

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México;[15] es decir, un régimen constitu-

[13] "**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."
[14] "**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. …"
[15] "**Artículo 124**. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

cional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Veracruz no está legislando en materia de nacionalidad,** sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento,** lo cual consiste en categorizar o definir el perfil para ingresar como policía al Servicio Profesional de Carrera Policial y para la titularidad de la Dirección General del Centro de Evaluación y Control de Confianza, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos, **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional ni en el diverso 32 ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un pacto federal constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se pretexte o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Federal, esto no significa erigirse en Constituyente para atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio Pacto Federal.

I. Razonabilidad de la exigencia de ser "*mexicano por nacimiento*" en el caso concreto.

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Veracruz sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso, y así resulta evidente que no existe ninguna justificación

constitucionalmente válida que demande la mexicanidad por nacimiento para ocupar el puesto de policía del Servicio Profesional de Carrera Policial ni para la titularidad de la Dirección General del Centro de Evaluación y Control de Confianza.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a las labores a desempeñar. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que las normas resultan discriminatorias y, por ende, inconstitucionales. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque ésta era la materia del análisis y ése era el método.[16]

Es posible que estemos ante un tema –exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos– que muy rara vez (si acaso) las Legislaturas Locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de ser mexicano por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminadoras con esa exigencia, debería ser un tema para analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

Por lo anterior, si bien compartí la declaración de invalidez de las normas, me aparto de las consideraciones que hacen referencia a la falta de competencia de las Legislaturas Locales para requerir la mexicanidad por nacimiento.

Nota: Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 106/2019 y 182/2020 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 6, Tomo I, octubre de 2021, página 707 y 14, Tomo IV, junio de 2022, página 3605, con números de registro digital: 30139 y 30661, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

[16] "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, con número de registro digital: 169877.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES (LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 14, FRACCIÓN III, 42, FRACCIÓN III, 59, FRACCIÓN II, 142 Y 143 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO, EL TREINTA DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

VI. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA PENAL. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULARLOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 128, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

VII. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA PENAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES CARECEN DE

FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA REGULAR LO RELATIVO A LOS REQUISITOS DE INGRESO Y PERMANENCIA EN EL CARGO DE FACILITADOR DENTRO DE SUS FISCALÍAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 128, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

VIII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS CONDENADAS POR DELITO DOLOSO Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE SER NOMBRADA TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL Y VIGILANCIA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN III, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

IX. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO PARA SER TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL Y VIGILANCIA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, CONSTITUYE UNA MEDIDA SOBREINCLUSIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN III, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 86, FRACCIÓN III Y 128, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 112/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 16 DE MARZO DE 2023. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: RAMÓN EDUARDO LÓPEZ SALDAÑA Y EDUARDO ROMÁN GONZÁLEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **dieciséis de marzo de dos mil veintitrés.**

VISTOS los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 112/2020, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos;** y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Antecedentes de la norma impugnada.** El veinte de enero de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el Decreto Número 300 mediante el cual fue expedida una nueva la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

2. SEGUNDO.—**Presentación de la acción de inconstitucionalidad.** El diecinueve de febrero de dos mil veinte, la maestra María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de los artículos 14, fracción III, 42, fracción III, 59, fracción III, 86, fracción III, 128, fracción IV, 142 y 143 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.[1]

[1] "**Artículo 14.** La fiscalía general contará con las Vicefiscalías a las que refiere la fracción I del artículo 9o. de la presente ley; cada una de ellas contará con una persona titular y ésta, para su nombramiento, deberá cumplir con los requisitos que se enumeran a continuación: …
"**III.** No haber sido condenado por delito doloso; …"
"**Artículo 42.** Al frente de las Unidades Auxiliares Sustantivas habrá una persona titular, quien deberá cumplir con los siguientes requisitos generales: …
"**III.** No haber sido condenado por delito doloso; …"
"**Artículo 59.** Al frente de las Unidades Auxiliares Adjetivas habrá una persona titular, quien deberá cumplir con los siguientes requisitos generales: …
"**III.** No haber sido condenado por delito doloso; …"
"**Artículo 86.** La titularidad del órgano recaerá en la persona que designe el Congreso del Estado, mediante el procedimiento establecido en la Ley del Poder Legislativo, para ocupar el cargo de visitador general, quien deberá de cumplir con los siguientes requisitos: …
"**III.** No haber sido condenado por delito doloso; …"
"**Artículo 128.** Las personas a las que se les otorgue el nombramiento de facilitadores deberán reunir, tanto para su ingreso como para su permanencia, los requisitos que se señalan a continuación: …
"**IV.** No haber sido condenado, por sentencia firme, por la comisión de algún delito doloso, ni estar sujeto a un proceso penal; …"
"**Artículo 142.** Se considerarán faltas no graves para efectos de las responsabilidades administrativas a las que hubiere lugar:
"**I.** El incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones de la I a la XVI del artículo 135 de la presente ley;

3. TERCERO.—**Artículos constitucionales violados.** En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como violados los artículos 1o., 5o., 14, 16, 20, apartado B, fracción I y 35 de la Constitución Política del País; 1, 2, 8.2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 14.3 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** En su **primer concepto de invalidez** la Comisión accionante planteó, en primer lugar, que el requisito de **no haber sido condenado por delito doloso** para ser titulares de las Vicefiscalías, Unidades Auxiliares Sustantivas, Unidades Auxiliares Adjetivas y del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de Aguascalientes, así como para ser designado y permanecer en el cargo de facilitador, previsto, respectivamente, en los artículos 14, fracción III, 42, fracción III, 59, fracción III, 86, fracción III y 128, fracción IV, en su primera parte, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, es inconstitucional porque:

• Impide de forma injustificada que las personas que han sido sentenciadas por cualquier delito doloso puedan desempeñar esos cargos, aun cuando dicha sanción ya hubiese sido cumplida.

• Atenta contra la libertad de trabajo y el acceso a un cargo público.

• Es discriminatorio porque limita en forma genérica a las personas sentenciadas por cualquier delito doloso, sin considerar si los delitos están relacionados con las funciones de dichos cargos.

• Da un trato inferior a las personas que hayan recibido una condena por delito doloso, respecto de las demás personas que no la hayan recibido.

"**II.** La actualización de los supuestos establecidos en las fracciones de la II a la VIII del artículo 140 de la presente ley."
"**Artículo 143.** Se considerarán faltas graves para efectos de las responsabilidades administrativas que correspondan:
"**I.** El incumplimiento de las obligaciones prescritas en las fracciones de la XVII a la XX del artículo 135 de la presente ley;
"**II.** La verificación de las hipótesis descritas en las fracciones de la IX a la XIV del artículo 140 de la presente ley;
"**III.** La infracción a las incompatibilidades establecidas en el artículo 136 de la presente ley."

• El haber sido condenado por delito doloso forma parte de la vida privada de una persona en el pasado y su proyección social; por lo que no es dable que por esa razón se le excluya de participar en asuntos que atañen a su comunidad.

• Una vez que una persona ha compurgado una sanción penal, se debe considerar que se encuentra en aptitud de ocupar un cargo público.

5. En segundo lugar, dentro del mismo **primer concepto de invalidez,** señala que el requisito de **no estar sujeto a un proceso penal** para ser nombrado y permanecer en el cargo de facilitador, previsto en la segunda parte de la fracción IV del artículo 128 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, es inconstitucional porque:

• Excluye injustificadamente de dicho cargo público a aquellas personas que sujetas a un procedimiento de ese tipo, sin que se haya determinado su responsabilidad en la comisión de un ilícito.

• Resulta contrario al principio de presunción de inocencia, pues no existe una razón válida para no permitir que pueda acceder a un cargo público, máxime que no ha sido acreditada su culpabilidad.

• Genera un espectro de discriminación, que tiene como consecuencia la exclusión de las personas que se encuentran en tal condición, asumiendo su responsabilidad penal.

• Coloca en un mismo plano de igualdad tanto a la persona condenada como a la sujeta a un proceso penal por delito doloso. No es dable dar ese tratamiento pues, conforme al principio de presunción de inocencia, goza de la presunción de inocencia hasta que se emita una resolución que demuestre lo contrario.

• Contraviene el principio de presunción de inocencia ya que el legislador sanciona *ex ante* a las personas que aspiren a ser facilitadores, al impedir el acceso a esa función sin haberse comprobado su culpabilidad.

• Contraviene el principio de presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal, pues el legislador otorga un trato de culpable a las personas que aún no han sido sentenciadas.

• Al establecer que no podrán aspirar a ejercer el cargo de facilitadores las personas sujetas a proceso penal genera un efecto estigmatizante.

6. Finalmente, en el mismo **primer concepto de invalidez,** respecto de **ambos requisitos,** argumenta que:

• Resultan desproporcionados porque excluyen de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de ocupar los cargos públicos mencionados, transgrediendo la igualdad y no discriminación.

• Contienen categorías sospechosas consistentes en la condición social y jurídica de las personas condenadas por cualquier delito doloso; y, por tanto, procede analizarlas conforme a un escrutinio estricto.

• No cumplen con el primer nivel de escrutinio, pues no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no haber sido condenado por delito doloso para ocupar los cargos referidos, dado que hay un mandato en la Constitución Federal que exija ese requisito, además que las actividades que realizan no justifican restricciones tan amplias, por lo que las normas resultan discriminatorias.

• Tampoco están conectadas con el logro de objetivo constitucional alguno y mucho menos son la medida menos restrictiva posible.

• Son discriminatorias por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta.

7. Por otra parte, en el **segundo concepto de invalidez** la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que los artículos 142 y 143 de Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, que establecen cuáles se consideran faltas administrativas no graves y graves son inconstitucionales porque:

• Distorsionan, contradicen y generan un parámetro diferenciado respecto de las faltas administrativas no graves y graves previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

• La Ley General de Responsabilidades Administrativas es la única que puede determinar los actos que se consideran faltas administrativas, a lo cual deben ajustarse las normas locales. La intención del Poder Reformador de la Constitución fue otorgar al Congreso de la Unión la facultad amplia para fijar las conductas, sanciones y procedimientos para sancionar estos actos. Por lo cual, el legislador local, al ampliar los supuestos en que habrá lugar a faltas administrativas no graves y graves y al hacerlo en forma diferenciada, distorsiona y contraría a la ley general de la materia.

• Vulneran la seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que no generan certeza de las conductas que constituyen faltas administrativas graves y no graves, toda vez que la ley impugnada no se ajusta a la ley general de la materia.

• Lo anterior trasciende a la competencia, ya que la calificación de las faltas determina si la sustanciación y resolución es realizada por los órganos internos de control, o si la sustanciación es realizada por dichos órganos y la resolución corresponde a los tribunales de justicia administrativa.

• El que se prevean supuestos de faltas administrativas en una ley diversa a la ley local de la materia también impacta en la seguridad jurídica de las personas al existir dos fuentes normativas respecto de un solo tópico, generando la falta de homologación y armonización e impidiendo a los destinatarios de la norma conocer las hipótesis que constituyen las infracciones respectivas.

8. QUINTO.—**Registro y turno.** Por acuerdo de veinte de febrero de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente y registrar la acción de inconstitucionalidad bajo el número 112/2020; y turnarla a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para que instruyera el procedimiento correspondiente.

9. SEXTO.—**Admisión.** El diez de julio de dos mil veinte, la Ministra instructora **admitió** a trámite la demanda, tuvo como parte actora a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, emplazándolos para que rindieran los respectivos informes de ley. Por último, dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara pedimento, así como a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

10. SÉPTIMO.—**Informe del Poder Legislativo de Aguascalientes.** El trece de agosto de dos mil veinte el diputado Heder Pedro Guzmán Espejel, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente y Representante Legal de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes rindió su informe en el que se posicionó por la validez de las normas y en concreto señaló que:

• **No se vulnera la libertad de trabajo.** Los requisitos previstos en las normas controvertidas no transgreden la libertad de trabajo. Al contrario, tienden a proteger ese derecho al constituirse como un mecanismo a través del cual se garantiza que las personas servidoras públicas de la fiscalía cumplan con un perfil acorde con los principios que rigen a la institución, con base en la delicada tarea que representa procurar justicia.

• **Las faltas administrativas son de naturaleza distinta.** La Comisión actora pretende equiparar faltas administrativas no graves contempladas en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes con las faltas administrativas graves previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuando se refieren a cuestiones distintas, por lo que los artículos 142 y 143 de la ley impugnada no atentan contra el derecho de seguridad jurídica ni el principio de legalidad.

11. OCTAVO.—**Informe del Poder Ejecutivo de Aguascalientes.** El veintisiete de agosto de dos mil veinte la maestra Genoveva Silva Moreno, en su carácter de directora general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno, rindió el informe correspondiente al Poder Ejecutivo, en el que expuso que:

• **No es acto propio.** La ley calificada como inválida por la Comisión corresponde a un acto material y legislativo exclusivo del Congreso Local.

• **Sólo promulgó y publicó.** Únicamente actuó en cumplimiento de facultades y obligaciones previstas en diversos preceptos legales, por lo que la promulgación y publicación de la ley impugnada no puede ser considerada inconstitucional.

12. Mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo a los mencionados Poderes Legislativo y Ejecutivo, respectivamente, rindiendo los informes solicitados a través de sus representantes.

13. NOVENO.—**Pedimento.** Ni la Fiscalía General de la República, ni la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, formularon pedimiento o realizaron manifestación alguna.

14. DÉCIMO.—**Cierre de la instrucción.** Por acuerdo de veintidós de febrero de dos mil veintiuno, se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.

15. DÉCIMO PRIMERO.—**Reforma a la ley impugnada.** El treinta de septiembre de dos mil veintidós se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el Decreto Número 184, mediante el cual se reformó la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes en los artículos 3o., 9o., 10, 11, 11 A, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 40 A, 40 B, 40 C, 40 D, 40 E, 40 F, 41, 44, 45, 61, 85, 89, 95, 96, 99, 138, 140, 142, 143, 144, 148 y 166. De conformidad con el artículo transitorio primero del referido decreto, dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación.

CONSIDERANDO:

16. PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del País y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[2] toda vez que la Comisión Nacional de los

[2] "**Artículo 105**. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: …
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
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 de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre normas de rango constitucional y la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

17. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del país dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general impugnada sea publicada en el correspondiente medio oficial.[3]

18. En ese sentido, la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes fue publicada en el Periódico Oficial de esta entidad federativa el veinte de enero de dos mil veinte, por lo que el plazo para presentar la acción transcurrió del **martes veintiuno de enero** al **miércoles diecinueve de febrero de dos mil veinte.** Dado que la demanda se presentó el **diecinueve de febrero de dos mil veinte,** resulta **oportuna.**

19. TERCERO.—**Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del País dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes estatales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales.

20. Por otro lado, el artículo 11, párrafo primero,[4] aplicable a las acciones de inconstitucionalidad en términos del diverso 59,[5] ambos de la ley reglamentaria

---

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

[3] "**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."

[4] "**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. …"

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

de la materia, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

21. En este caso, el escrito inicial fue suscrito por la maestra María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia certificada de su designación, expedida por el Senado de la República para un periodo de cinco años que concluirá el quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

22. Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno.[6]

23. Aunado a ello, en el presente caso se plantea la incompatibilidad de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes con la Constitución Política del País y tratados internacionales, por considerar que se violan los derechos a la igualdad, acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y seguridad jurídica.

24. Así, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y al haber sido promovida por la representante legal de dicho órgano, procede reconocer su legitimación en este caso.

25. CUARTO.—**Causas de improcedencia y sobreseimiento.** El Poder Ejecutivo de Aguascalientes expuso que su participación en el proceso legislativo

[6] "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"**I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; …
"**XI.** Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte; y, …"
"**Artículo 18.** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

se limitó a la promulgación de las leyes, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales locales aplicables. A su vez, argumentó que la ley impugnada es un acto material y formalmente legislativo, producto de la deliberación realizada por parte del Congreso de esa entidad federativa.

26. Dicho planteamiento debe desestimarse, en tanto no forma parte de las causas de improcedencia establecidas en la ley reglamentaria de la materia, aunado a que el Ejecutivo, al promulgar la legislación correspondiente, se encuentra implicado en su emisión y, por ende, debe responder por la validez de su intervención en el proceso de creación normativa, como se ha sostenido en la **jurisprudencia P./J. 38/2010.**[7]

27. Por otro lado, este Tribunal Pleno **advierte de oficio** que respecto de los **artículos 14, fracción III**, **42, fracción III, 59, fracción III, 142** y **143** de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, impugnados en la presente acción de inconstitucionalidad, **se actualiza la causa de improcedencia** prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[8] toda vez que **cesaron los efectos** de las referidas disposiciones impugnadas, como se explica a continuación.

28. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la **jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.)** que para considerar actualizada la

[7] 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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865.

[8] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: …
"**V.** Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; …"
"**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 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20."

causa de improcedencia por cesación de efectos derivado de la existencia de un nuevo acto legislativo, deben reunirse, al menos, los siguientes aspectos:

a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y,

b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material (criterio material).[9]

29. En dicha jurisprudencia se sostiene que el primero de los elementos conlleva que se lleven cabo todas las etapas del procedimiento legislativo (iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación); en tanto que el segundo elemento 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."

30. Posteriormente, el propio Tribunal Pleno, al discutir el dos de marzo de dos mil veinte la **acción de inconstitucionalidad 66/2019,** matizó el segundo elemento al sustituir la noción de "cambio sustantivo" por la de "cambio en el sentido normativo.". Sin embargo, aun bajo este nuevo entendimiento, el Tribunal Pleno ha considerado que se produce una modificación en el sentido normativo de la norma impugnada "cuando existan verdaderos cambios que modifiquen la trascendencia, **el contenido o el alcance del precepto**".[10]

31. En el presente asunto, se colma el criterio formal, pues constituye un hecho notorio, que se invoca con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,[11] de aplicación supletoria en términos del artículo 1o. de la ley reglamentaria,[12]que el treinta de septiembre de dos mil veintidós se publicó

[9] Con el rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65, registro digital: 2012802.

[10] Acción de inconstitucionalidad 43/2018, resuelta el veintisiete de julio de dos mil veinte, págs. 20 y 21 del engrose.

[11] "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

[12] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones

en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el Decreto de reforma a la ley impugnada Número 184, la cual abarcó los artículos 3o., 9o., 10, 11, 11 A, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 40 A, 40 B, 40 C, 40 D, 40 E, 40 F, 41, 44, 45, 61, 85, 89, 95, 96, 99, 138, 140, 142, 143, 144, 148 y 166 del referido ordenamiento.

32. Aunado a lo anterior, se cumple el segundo de los requisitos consistente en que la reforma conlleve un **cambio en el sentido normativo** de las normas impugnadas, pues como se explica a continuación, la reforma **modificó el ámbito personal de aplicación** de los **artículos 14, fracción III**, **42, fracción III** y **59, fracción III,** y **derogó** los diversos **142** y **143,** impugnados en la presente acción de inconstitucionalidad.

33. Por lo que hace a los **artículos 14, fracción III**, **42, fracción III** y **59, fracción III,** de la ley impugnada, si bien el texto de estos preceptos no fue modificado directamente por el decreto de reforma mencionado, éste sí generó un **cambio en el sentido normativo** de los referidos numerales con motivo de las modificaciones realizadas a otros artículos, particularmente, al **artículo 9o.** de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

34. Los **artículos 14, fracción III, 42, fracción III** y **59, fracción III,** impugnados contemplan el requisito de **no haber sido condenado por delito doloso** para ocupar, respectivamente, los cargos de titular de alguna **Vicefiscalía, Unidad Auxiliar Sustantiva** y **Unidad Auxiliar Adjetiva.** Sin embargo, dichos artículos no definen cuáles son las Vicefiscalías, Unidades Auxiliares Sustantivas y Unidades Auxiliares Adjetivas con las que cuenta la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

35. La definición anterior se encuentra en el artículo 9o. de la ley impugnada, el cual establece cuál es la estructura orgánica básica de la Fiscalía General de Aguascalientes. Por tanto, para poder determinar el alcance de los **artículos 14,**

a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

fracción III, **42, fracción III** y **59, fracción III,** es necesario acudir al diverso 9o. de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

36. Al respecto, es oportuno destacar que el artículo 9o. sí fue modificado mediante el Decreto número 184, publicado el treinta de septiembre de dos mil veintidós. Como se aprecia en la siguiente tabla, dicha reforma implicó que se modificaran las Vicefiscalías, Unidades Auxiliares Sustantivas y Unidades Auxiliares Adjetivas con las que cuenta la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes:

Ley Orgánica de la Fiscalía General para el Estado de Aguascalientes publicada el 20 de enero de 2020 (Texto impugnado)	**Ley Orgánica de la Fiscalía General para el Estado de Aguascalientes con posterioridad a la reforma publicada el 30 de septiembre de 2022 (Texto reformado)**
"**Artículo 9o.** Para el despacho de los asuntos que le competen, la fiscalía general contará con una persona que ostente la titularidad de este Organismo Constitucional Autónomo y con la siguiente estructura orgánica básica:	"**Artículo 9o.** Para el despacho de los asuntos que le competen, la fiscalía general contará con una persona que ostente la titularidad de este Organismo Constitucional Autónomo y con la siguiente estructura orgánica básica:
"**I.** Vicefiscalías:	"**I.** Vicefiscalías:
"**a)** De Investigación;	"**a) De Investigación del Delito;**
"**b)** De Litigación; y	"**b) Jurídica y de Litigación Penal; y,**
"**c)** Jurídica;	"**c) De Control Regional;**
"…	"…
"**III.** Unidades Auxiliares Sustantivas:	"**V.** Unidades Auxiliares Sustantivas:
"**a)** Comisaría General de la Policía de Investigación;	"**a) Apoyo en Litigio Estratégico**; y,
"**b)** Investigación Pericial;	
"**c)** Apoyo en Litigio Estratégico; y,	
"**d)** Análisis de Información;	

"**IV.** Unidades Auxiliares Adjetivas:	"**VI.** Unidades Auxiliares Adjetivas:
"**a)** Política Institucional;	"**a)** Política Institucional;
"**b)** Coordinación del Centro de Justicia para Mujeres;	"**b)** Coordinación del Centro de Justicia para Mujeres;
"**c)** Oficialía Mayor;	"**c)** Oficialía Mayor;
"**d)** Archivo;	"**d)** Archivo;
"**e)** Innovación, Planeación y Desarrollo Tecnológico;	"**e)** Innovación, Planeación y Desarrollo Tecnológico;
"**f)** Instituto de Formación Profesional; y	"**f)** Instituto de Formación Profesional;
"**g)** Unidad de Transparencia; y …"	"**g)** Unidad de Transparencia; y,
	"**h) Centro de Evaluación y Control de Confianza;** …"

37. Como se aprecia de la tabla anterior, en relación con las **Vicefiscalías** a las que se refiere el **artículo 14, fracción III,** impugnado, la reforma al numeral 9o. implicó que la **Vicefiscalía de Investigación** pasará a denominarse **Vicefiscalía de Investigación del Delito;** lo cual significó no sólo un cambio en su denominación, sino también en su objeto y en las atribuciones de la persona titular, mismo que se aprecia en las modificaciones realizadas por el mismo decreto a los diversos 17 y 18, fracciones II, VII, XI, XII y XIII.

38. Por otra parte, la reforma eliminó las **Vicefiscalías** de **Litigación** y **Jurídica,** y creó las **Vicefiscalías Jurídica y de Litigación Penal,** así como la de **Control Regional;** lo cual tuvo como consecuencia que se modificaran los artículos 19, 20, 21 y 22 para establecer el objeto y las atribuciones de las personas titulares de estas nuevas Vicefiscalías.

39. En cuanto a las **unidades auxiliares sustantivas** a las que se refiere el **artículo 42, fracción III,** impugnado, la reforma publicada el treinta de septiembre de dos mil veintidós eliminó de esta categoría a la **Comisaría General de la Policía de Investigación** y a las unidades de **Investigación Pericial** y **Análisis de Información,** las cuales pasaron a ser unidades auxiliares sustantivas dentro

de la Agencia Estatal de Investigación Criminal creada por la reforma, como se desprende de los diversos 9o., fracción IV y 40 D de la ley impugnada.[13]

40. Finalmente, por lo que hace a las **unidades auxiliares adjetivas** a las que se refiere el **artículo 59, fracción III,** impugnado, la reforma en comento añadió a esta categoría al **Centro de Evaluación y Control de Confianza.**

41. De lo anterior es posible advertir que la reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes publicada el treinta de septiembre de dos mil veintidós, con posterioridad a la presentación de la presente acción de inconstitucionalidad, produjo un **cambio en el sentido normativo** de los **artículos 14, fracción III, 42, fracción III** y **59, fracción III,** impugnados, consistente en que, como consecuencia de dicha reforma, el requisito de **no haber sido condenado por delito doloso,** en algunos casos, ahora resulte exigible para cargos públicos que no estaban contemplados cuando las normas fueron impugnadas; y, en otros casos, hayan dejado de ser exigibles para algunos cargos públicos que sí estaban contemplados en el momento de la impugnación.

42. De esta manera, el **cambio en el sentido normativo** de los **artículos 14, fracción III, 42, fracción III** y **59, fracción III,** impugnados, con motivo de la reforma en comento, consistió en **modificar el ámbito personal de aplicación** de los referidos preceptos. Es decir, que se produjo una modificación en el **alcance** de dichos preceptos, lo que este Tribunal Pleno ha entendido en su jurisprudencia que actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos,

[13] "**Artículo 9o.** Para el despacho de los asuntos que le competen, la Fiscalía General contará con una persona que ostente la titularidad de este Organismo Constitucional Autónomo y con la siguiente estructura orgánica básica: …
"**IV.** Agencia Estatal de Investigación Criminal, que integra las siguientes unidades:
"**a)** Comisaría General de la Policía de Investigación;
"**b)** Investigación Pericial; y,
"**d)** (sic) Análisis de Información; …"
"**Artículo 40 D.** La Agencia Estatal de Investigación Criminal tendrá a su adscripción las siguientes "Unidades Auxiliares Sustantivas:
"**I.** Comisaría General de la Policía de Investigación;
"**II.** Investigación Pericial; y,
"**III.** Análisis de Información."

pues implica el cese de los efectos de las referidas disposiciones en el sentido normativo que tenían al ser impugnadas.

43. En consecuencia, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con la fracción V del numeral 19, ambos de la ley reglamentaria de la materia,[14] lo procedente es **sobreseer** en esta acción de inconstitucionalidad, al haber **cesado los efectos** de los **artículos 14, fracción III, 42 fracción III** y **59, fracción III,** en su sentido normativo impugnado.

44. A una conclusión similar llega este Tribunal Pleno en relación con los **artículos 142** y **143** de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, los cuales fueron **derogados** en su totalidad por la reforma publicada el treinta de septiembre de dos mil veintidós. Por lo cual, dichos artículos impugnados han dejado de existir y de surtir sus efectos en el sistema jurídico, lo que también da lugar al sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad respecto de dichos preceptos, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con el diverso 19, fracción V, ambos de la ley reglamentaria de la materia.

45. Incluso, se advierte que el contenido normativo de los artículos impugnados **no es de naturaleza penal,** por lo que los efectos de una hipotética declaratoria de inconstitucionalidad del texto impugnado sólo podrían proyectarse hacia el futuro, sin que fuera posible que dicha declaratoria tuviera efectos retroactivos, en términos de lo previsto en el artículo 105, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[15]

---

[14] "**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: …
"**II.** Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; …"
"**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: …
"**V.** Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; …"

[15] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: …
"**III.** …
"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

46. En consecuencia, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con el diverso 19, fracción V, ambos de la ley reglamentaria de la materia, lo procedente es **sobreseer** en esta acción de inconstitucionalidad, al haber **cesado los efectos** de los artículos **14, fracción III, 42, fracción III, 59, fracción III, 142** y **143** impugnados en este asunto.

47. Al no haberse planteado ni advertirse de oficio alguna otra causa de improcedencia, se procede al estudio de fondo respecto de los temas que subsisten.

48. QUINTO.—**Precisión de la litis.** Del análisis integral del escrito de demanda, prescindiendo de los preceptos cuyo sobreseimiento se decretó en el apartado que antecede, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez de los siguientes artículos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes:

• Artículo **86, fracción III,** que establece el requisito de **no haber sido condenado por delito doloso** para ocupar el cargo de titular del **Órgano Interno de Control.**

• Artículo **128, fracción IV,** que establece los requisitos de **no haber sido condenado por delito doloso** y **no estar sujeto a un proceso penal** para ser designado y permanecer en el cargo de **facilitador.**

49. De lo anterior, este Tribunal Pleno identifica que los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se enfocan en el análisis de constitucionalidad de los **requisitos** de **no haber sido condenado por delitos dolosos** y **no estar sujeto a un proceso penal** para acceder a los cargos antes mencionados dentro de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

50. SEXTO.—**Estudio de fondo.** Por cuestión de método, el estudio de fondo se divide de la siguiente manera:

1) Análisis de constitucionalidad del artículo 128, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes (requisitos de no

haber sido condenado por delito doloso y no estar sujeto a un proceso penal para ocupar y permanecer en el cargo de facilitador); y,

2) Análisis de constitucionalidad del artículo 86, fracción III, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes (requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control).

TEMA 1. Análisis de constitucionalidad del artículo 128, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes (requisitos de no haber sido condenado por delito doloso y no estar sujeto a un proceso penal para ocupar y permanecer en el cargo de facilitador).

51. En su **primer concepto de invalidez,** la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestiona la validez del artículo **128, fracción IV,** de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, que a la letra dice:

"**Artículo 128.** Las personas a las que se les otorgue el nombramiento de facilitadores deberán reunir, tanto para su ingreso como para su permanencia, los requisitos que se señalan a continuación:

"…

"**IV.** No haber sido condenado, por sentencia firme, por la comisión de algún delito doloso, ni estar sujeto a un proceso penal; …"

52. En relación con el requisito de **no haber sido condenado, por sentencia firme, por la comisión de algún delito doloso,** la Comisión accionante considera que es desproporcionado, discriminatorio y que atenta contra el derecho de acceso a cargos públicos y la libertad de trabajo. Por otra parte, argumenta que el requisito de **no estar sujeto a un proceso penal,** además de ser desproporcionado y discriminatorio, resulta contrario a la presunción de inocencia.

53. Este Tribunal Pleno considera que el **artículo 128, fracción IV,** de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, efectivamente, **es inconstitucional,** pero por una razón diversa que advierte de oficio, consistente

en que **el Congreso de Aguascalientes carece de facultades para regular los requisitos para el acceso y permanencia en el cargo de facilitador.** Lo anterior, debido a que el cargo de **facilitador** previsto en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes **ejerce una función inherente a la solución alternativa de controversias en materia penal,** cuya regulación corresponde al Congreso de la Unión.

54. De conformidad con el artículo 127 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, los **facilitadores** son servidores públicos de la Fiscalía General de Aguascalientes, cuya función es "propiciar la participación de las personas relacionadas por algún conflicto de naturaleza penal, en cualquiera de los procesos establecidos en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, para su adecuada solución."

55. Asimismo, del artículo 129 de la referida ley orgánica,[16] se advierte que, entre las funciones que tienen encomendadas las personas facilitadoras, se encuentran las de vigilar que los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal no afecten derechos de terceros, intereses de menores de edad e incapaces, ni cuestiones de orden público; que con su uso se propicien soluciones que armonicen los intereses en conflicto; así como auxiliar a las partes en un conflicto a la elaboración de los acuerdos que sirvan para su solución.

[16] "**Artículo 129.** Los facilitadores, además de tener las atribuciones, facultades, deberes y obligaciones establecidas en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, tendrán las siguientes:
"**I.** Realizar su función en forma rápida, profesional, neutral, imparcial, confidencial y equitativa, con apego a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, a la presente ley, a su reglamento y a las demás disposiciones aplicables;
"**II.** Vigilar que en los mecanismos alternativos en los que participen, no se afecten derechos de terceros, intereses de menores de edad e incapaces, ni cuestiones de orden público;
"**III.** Propiciar soluciones que armonicen los intereses en conflicto, buscando en todo caso la igualdad sustantiva entre las partes;
"**IV.** Auxiliar a los intervinientes en la elaboración del acuerdo al que llegaren, cuidando siempre que no se afecten intereses de orden público y que prevalezca la igualdad sustantiva;
"**V.** Conservar la confidencialidad de los datos, informes, comentarios, conversaciones, acuerdos y posturas de las partes a los cuales tengan acceso con motivo de su función;
"**VI.** Abstenerse de intervenir en asuntos en los que pudiera verse afectada su imparcialidad; y
"**VII.** Las establecidas en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, en el Código Nacional y demás disposiciones relativas y aplicables."

56. De lo anterior, es claro que el cargo de **facilitador** previsto en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes **ejerce una función inherente a la materia de solución alternativa de controversias en materia penal** y que resulta esencial para la adecuada aplicación de los mecanismos alternativos; sin embargo, la regulación de dicha figura le **compete en exclusiva al legislador federal,** de conformidad con lo que dispone el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

57. El ocho de octubre de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reforma al artículo 73 de la Constitución Política del País, que introdujo un inciso c) a la fracción XXI de dicho precepto, el cual quedó en los siguientes términos:

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"…

"**XXI.** Para expedir: …

"**c)** La legislación **única** en materia procedimental penal, **de mecanismos alternativos de solución de controversias** y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. …"[17]

58. El artículo segundo transitorio del referido decreto dispuso que la legislación única que expediría el Congreso de la Unión en materia procedimental penal, **de mecanismos alternativos de solución de controversias** y de ejecución de penas, entraría en vigor a más tardar el dieciocho de junio de dos mil dieciséis,

[17] Posteriormente, el dos de julio de dos mil quince, se publicó una nueva reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del País para añadir a la justicia penal para adolescentes dentro de las materias respecto de las cuales el Congreso de la Unión expediría legislación única; sin embargo, esta reforma en nada modificó lo relativo a la expedición de la legislación única en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias. De esta manera el referido inciso quedó en los siguientes términos: "c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

y que la legislación de las entidades federativas vigente sobre estas materias continuaría en vigor hasta que iniciara la vigencia de las respectivas leyes únicas que emitiera el Congreso de la Unión.[18]

59. De esta manera, el veintinueve de diciembre de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación la **Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal,** la cual, de conformidad con su artículo 1o., tiene por objeto "establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las soluciones alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable."

60. Por su parte, el artículo 2o. de este ordenamiento dispone que dicha ley nacional será aplicable a los hechos delictivos que sean competencia tanto de la Federación como de las entidades federativas.[19]

61. Asimismo, el artículo 40 de la ley nacional establece la obligación de que las fiscalías estatales cuenten con un órgano especializado en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, al que le corresponderá

[18] "**Segundo.** La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.
"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto."

[19] **Artículo 2. Ámbito de competencia**
"Esta ley será aplicable para los hechos delictivos que sean competencia de los órdenes federal y local en el marco de los principios y derechos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.
"La competencia de las Instituciones especializadas en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal dependientes de las procuradurías o fiscalías y de los Poderes Judiciales de la Federación o de las entidades federativas, según corresponda, se determinará de conformidad con lo dispuesto por la legislación procedimental penal y demás disposiciones jurídicas aplicables."

tramitar los mecanismos alternativos previstos en la ley nacional y que deberá contar con **facilitadores certificados.**[20]

62. El artículo primero transitorio del decreto que expidió esta ley dispuso que entraría en vigor en los mismos términos y plazos que el Código Nacional de Procedimientos Penales.[21] Es decir que, de acuerdo con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo segundo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales,[22] en las entidades federativas dicha ley entraría en vigor al momento en que su respectivo órgano legislativo emitiera la declaratoria de entrada en vigor correspondiente.

63. Por lo que hace al Estado de Aguascalientes, el once de junio de dos mil catorce se publicó en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa la "Declaratoria de incorporación del sistema procesal penal acusatorio en el régimen jurídico local y de inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales en el Estado de Aguascalientes", la cual fue modificada mediante decreto publicado en el mismo Periódico Oficial el veintitrés de noviembre de dos mil quince. En ella se estableció que el Código Nacional de Procedimientos Penales entraría en vigor a través de un proceso gradual en los distintos distritos judicia-

[20] **Artículo 40. Del órgano**
"La Fiscalía General de la República y las procuradurías o **fiscalías estatales** deberán contar con órganos especializados en mecanismos alternativos de resolución de controversias. El Poder Judicial Federal y los poderes judiciales estatales podrán contar con dichos órganos.
"Los órganos deberán tramitar los mecanismos alternativos previstos en esta ley y ejercitar sus facultades con independencia técnica y de gestión. Asimismo realizarán acciones tendientes al fomento de la cultura de paz.
"Para cumplir con las finalidades señaladas en el párrafo precedente, el órgano contará con **facilitadores certificados** y demás personal profesional necesario para el ejercicio de sus funciones."
[21] "**Primero.** La Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal entrará en vigor en los mismos términos y plazos en que entrará en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales, de conformidad con lo previsto en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales. …"
[22] "**Segundo.** …
"En el caso de las entidades federativas y del Distrito Federal, el presente código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas."

les de la entidad, cuya última etapa culminó el **veintisiete de mayo de dos mil dieciséis.**

64. Por tanto, es claro que cuando se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, es decir, el **veinte de enero de dos mil veinte,** ya se encontraba en vigor en esa entidad federativa la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

65. Ahora bien, este Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 90/2015**[23] y **296/2020**,[24] señaló que las reformas antes referidas al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del País, respondieron a la implementación de un nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, en el que se reservó de manera exclusiva al Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación única en las materias procedimental penal, de **mecanismos alternativos de solución de controversias,** de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes.

66. Por ello, hasta antes de las reformas constitucionales citadas y de todos los cambios que se implementaron a partir de ésta, las entidades federativas sí tenían facultades para emitir sus propias legislaciones sobre **mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal.** Así lo ha considerado este Tribunal Pleno en las **acciones de inconstitucionalidad 90/2015,**[25] **115/2015** [26] y **296/2020**.[27]

[23] Resuelta el trece de octubre de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz. Véanse páginas 21 y 22 del engrose.
[24] Resuelta el diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández votó por la invalidez de la totalidad del párrafo tercero y anunció voto particular. Véase párrafo 23 del engrose.
[25] *Supra*, nota 23. Véanse páginas 23 y 24 del engrose.
[26] Resuelta el cinco de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Véanse páginas 76 a 78 del engrose.
[27] *Supra*, nota 24. Véase párrafo 26 del engrose.

67. A juicio de este Tribunal Pleno el **artículo 128, fracción IV,** de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes **es inconstitucional** porque se trata de una norma local que regula un ámbito de la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, que es de competencia exclusiva del Congreso de la Unión y que ya se encuentra regulado en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

68. Por un lado, de las definiciones de **"facilitador"** contenidas en el artículo 3, fracción V, de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal[28] y en el diverso 127 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, resulta claro que ambas se refieren a la misma figura. En esencia, ambos ordenamientos hacen referencia al servidor público cuya función es facilitar que las personas que sean parte de una controversia en materia penal participen en alguno de los mecanismos alternativos que contempla la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

69. Por otra parte, de la revisión de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, también se desprende con claridad que el **acceso y permanencia en el cargo de facilitador** es un aspecto que **ya ha sido regulado por el legislador federal** en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del País.

70. En efecto, además de regular la participación de los **facilitadores** en los distintos mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal regula los siguientes aspectos relativos al **ingreso y permanencia** en el cargo de **facilitador:**

---

[28] "**Artículo 3. Glosario.**
"Para los efectos de esta ley se entenderá por: …
"**V. Facilitador:** El profesional certificado del órgano cuya función es facilitar la participación de los intervinientes en los mecanismos alternativos; …"

• El artículo 41 señala que la certificación es un requisito fundamental para poder ser designado y permanecer en el cargo de facilitador.[29]

• En el artículo 48 se definen los requisitos para ser facilitador.[30]

• Finalmente, en el artículo 50 se establecen otros requisitos mínimos de capacitación para el ingreso y permanencia como facilitador.[31]

71. De lo anterior se deduce que los **requisitos para el ingreso y permanencia de los facilitadores** en las fiscalías estatales son aspectos de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, respecto de los cuales el Congreso de la Unión ejerció, a través de los mencionados preceptos de la ley nacional, la facultad exclusiva que le confiere el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del País. En consecuencia, a partir de la entrada en vigor de la ley nacional, **las Legislaturas Estatales carecen de facultades constitucionales para regular lo relativo a los requisitos de ingreso y permanencia en el cargo de facilitador dentro de sus fiscalías.**

---

[29] "**Artículo 41. Capacitación y difusión**
"Las instituciones mencionadas en el artículo precedente estarán obligadas a estandarizar programas de capacitación continua para su personal, así como de difusión para promover la utilización de los Mecanismos Alternativos, de conformidad con los estándares mínimos establecidos por la conferencia o el consejo. **La certificación será un requisito fundamental para poder ser designado como facilitador en algún órgano y de permanencia,** de conformidad con las pautas generales establecidas en esta ley."

[30] "**Artículo 48. Requisitos para ser facilitador.**
"Los facilitadores deberán:
"**I.** Poseer grado de licenciatura afín a las labores que deberán desarrollar, con cédula profesional con registro federal;
"**II.** Acreditar la certificación que establece esta ley;
"**III.** Acreditar las evaluaciones de control de confianza que establecen las disposiciones aplicables para los miembros de instituciones de procuración de justicia;
"**IV.** No haber sido sentenciados por delito doloso; y,
"**V.** Los demás requisitos que establezca esta ley y otras disposiciones que resulten aplicables."

[31] "**Artículo 50. Requisitos mínimos de ingreso y permanencia.**
"Para **ingresar** al órgano los facilitadores deberán cubrir 180 horas de capacitación teórico-práctica en los Mecanismos Alternativos establecidos en esta ley, de conformidad con los lineamientos generales emitidos por la conferencia o el consejo. Para **permanecer** como miembro del órgano los facilitadores deberán renovar su certificación cada tres años y cumplir con 100 horas de capacitación durante ese periodo."

72. Sirve de apoyo a la anterior conclusión, lo sostenido por este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 296/2020,**[32] en el sentido de que, para identificar los contenidos propios de la materia de **mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal,** se debe atender a lo dispuesto en la ley nacional expedida por el Congreso de la Unión. De esta manera, si la definición de los **requisitos de ingreso y permanencia al cargo de facilitador** en las fiscalías estatales es algo que ya se encuentra contenido en la ley nacional, debe concluirse que **forma parte de los contenidos de la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal** que el Poder Reformador de la Constitución encomendó regular al Congreso de la Unión a través de una legislación única, quedando por tanto fuera del ámbito competencial de la entidades federativas en términos del artículo 124 de la Constitución Política del País.

73. Es importante destacar que este Tribunal Pleno ha entendido que la incompetencia de las Legislaturas Estatales para regular alguna de las materias contenidas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del País (procedimental penal, de **mecanismos alternativos de solución de controversias,** de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes), no es absoluta. Así, en las **acciones de inconstitucionalidad 52/2015**[33] **y 296/2020,**[34] reconoció que las entidades federativas **sí pueden regular cuestiones propiamente orgánicas** de esas materias; así como emitir la **legislación complementaria que resulte necesaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales,** conforme a lo dispuesto en su artículo octavo transitorio.[35] Sin embargo, el **artículo 128, fracción IV,** de la Ley Orgánica

[32] *Supra*, nota 24. Véase párrafo 36 del engrose.
[33] Resuelta el veintinueve de marzo de dos mil dieciséis, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Aguilar Morales.
[34] *Supra*, nota 24. Véanse párrafos 34 y 35 del engrose.
[35] **"Artículo octavo. Legislación complementaria.**
"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."

de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, no encuadra en alguno de estos supuestos.

74. Por un lado, el establecimiento de requisitos para el ingreso y permanencia en el cargo de facilitador **no se trata de una cuestión de carácter orgánico,** pues no se refiere a las funciones y facultades de órganos del Estado.

75. Por otro lado, tampoco resulta una **legislación complementaria** que sea necesaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, toda vez que, como ya se señaló, lo relativo a los requisitos de ingreso y permanencia para el cargo de facilitador, ya se encuentra previsto en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, por lo que las entidades federativas **carecen de competencia para modificar o inclusive reiterar** los contenidos ya previstos en la legislación única, como se sostuvo en la **acción de inconstitucionalidad 296/2020.**[36]

76. En consecuencia, al carecer la Legislatura del Estado de Aguascalientes de competencia para establecer requisitos adicionales para el ingreso y permanencia en el cargo de **facilitador,** e incluso para replicar los que ya se encuentran previstos en la ley nacional de la materia, procede **declarar la invalidez** del artículo **128, fracción IV,** de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

TEMA 2. Análisis de constitucionalidad del artículo 86, fracción III, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes (requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control)

77. En el **primer concepto de invalidez** la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestiona la validez del artículo 86, fracción III, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, que establece lo siguiente:

[36] *Supra*, nota 24. Véase párrafo 43 del engrose.

"**Artículo 86.** La titularidad del Órgano recaerá en la persona que designe el Congreso del Estado, mediante el procedimiento establecido en la Ley del Poder Legislativo, para ocupar el cargo de visitador general, quien deberá de cumplir con los siguientes requisitos: …

"**III.** No haber sido condenado por delito doloso."

78. De la transcripción anterior se desprende que el artículo impugnado establece como requisito para ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control, no haber sido condenado por delito doloso. La Comisión accionante sostiene que dicho requisito es discriminatorio y que vulnera la igualdad en el acceso a cargos públicos y la libertad de trabajo.

79. Este Tribunal Pleno considera que es **fundado** el anterior concepto de invalidez, por las razones que se expresan a continuación.

80. Como punto de partida se tiene que el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política del País reconoce el **derecho de acceso a cargos públicos no electivos.**[37] En el ámbito convencional, este derecho se encuentra reconocido en los diversos 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inicio c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.[38]

81. Este derecho guarda una estrecha relación con la **libertad de trabajo** reconocida en el primer párrafo del artículo 5o. de la Constitución Política del País,[39] en la medida en que cualquier persona ciudadana, en ejercicio de su libertad

[37] "**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: …
"**VI.** Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; …"
[38] "**Artículo 23. Derechos políticos**
"**1.** Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: …
"**c)** de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. …"
"**Artículo 25**
"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: …
"**c)** Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."
[39] "**Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación

para dedicarse al trabajo lícito que desee, puede optar por desempeñar un empleo o comisión del servicio público. Para lo cual deberá cumplir con los requisitos y seguir el proceso de acceso a ellos que, en su caso, prevea la ley.

82. Ahora bien, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política del País, condiciona el ejercicio del derecho de acceso a un cargo público a poseer **las calidades que establezca la ley.**

83. En relación con dicho concepto, este Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 107/2016,**[40] **106/2019,**[41] **111/2019**[42] y **117/2020,**[43] señaló que por **"calidades"** la Constitución se refiere a "las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne, lo que debe concatenarse con el respeto al principio de eficiencia."[44]

judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. …"

[40] Resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte, 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, Piña Hernández, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[41] Resuelta el diecinueve de abril de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

[42] Resuelta el veintiuno de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

[43] Resuelta el veinte de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[44] Este criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia **P./J. 123/2005,** con el rubro: "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, registro digital: 177102.

84. Lo anterior impone un primer vínculo a las legislaturas, federal y de las entidades federativas, en cuanto a la definición de los requisitos de acceso a un cargo público, consistente en que éstos deben ser razonables en función del perfil que resulte deseable para ejercer dicho cargo, lo cual se deduce de las facultades que ejercerá.

85. Un segundo vínculo que genera para las legislaturas, federal y estatales, consiste en respetar el principio de igualdad y no discriminación. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el artículo 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos no consagra el derecho de acceder a un cargo público, sino el de hacerlo en condiciones generales de igualdad, lo cual, supone, entre otras cosas, que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho.[45]

86. En términos similares, este Tribunal Pleno ha sostenido en la **jurisprudencia P./J. 123/2005** antes citada, que la Constitución Política del País impone la obligación de no exigir requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública, de manera que violan este derecho aquellos requisitos que establezcan una diferencia discriminatoria entre las personas ciudadanas.

87. Por tanto, como lo sostuvo este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 263/2020,**[46] cuando el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas definen las calidades necesarias para que una persona acceda a un cargo público, **es necesario que los requisitos establecidos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para su desempeño.** Lo cual exige criterios objetivos y razonables que eviten discriminar a personas

[45] Véase, entre otros, *Caso López Lone y otros Vs. Honduras.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párrafo 236.

[46] Resuelta el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en relación con este tema, 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. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

que potencialmente tengan las competencias necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente cargo.

88. En cambio, si los requisitos están formulados de manera arbitraria y genérica, sin *correlacionarlos* con el tipo de función a realizar, ello se traduce en una **sobreinclusión** que genera un trato diferenciado e injustificado en el acceso a determinados cargos públicos de personas que potencialmente tengan las competencias necesarias para desempeñarlos con eficiencia y eficacia, lo que constituye una **discriminación** contraria a la Constitución.

89. En consecuencia, **para analizar la razonabilidad de cualquier requisito de acceso a un cargo público es necesario conocer las funciones que desempeñará la persona que lo ocupe.** Pues sólo de esa manera es posible determinar si el requisito guarda una relación directa con el perfil idóneo para desempeñar esa función o si excluye a determinadas personas en forma irrazonable y discriminatoria de la posibilidad de acceder a él.

90. En relación con la **metodología** para analizar la razonabilidad de requisitos de acceso a un cargo público no electivo, este Tribunal Pleno, en diversos precedentes,[47] ha sostenido que, **en primer lugar,** se debe comprobar si el le-

[47] Estos precedentes son las **acciones de inconstitucionalidad 83/2019,** resuelta el quince de octubre de dos mil veinte, en la cual se declaró la invalidez, por unanimidad de once votos, del requisito de no haber sido condenado por delito doloso para desempeñar la función de notario o notaria pública en Quintana Roo; **117/2020** (*supra*, nota 43), en la cual se declaró la invalidez, por unanimidad de once votos, del requisito de no haber recibido condena por delitos dolosos para ejercer una profesión en las instituciones públicas y privadas que realizan estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción en Chihuahua; **184/2020,** resuelta el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, en la cual se declaró la invalidez, por mayoría de nueve votos, del requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso para ocupar el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Guanajuato (votaron a favor las señoras y 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; votaron en contra los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán); **118/2020,** resuelta el veinte de mayo de dos mil veintiuno, en la cual se declaró la invalidez, por mayoría de nueve votos, del requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año para ocupar la jefatura del Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas (votaron a favor las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente

gislador estableció una **distinción.** Es decir, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.

91. Si se comprueba que el legislador, efectivamente, realizó una distinción, entonces es necesario, **en segundo lugar,** elegir el **nivel de escrutinio** que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un *test* estricto u ordinario.

92. En tercer lugar, se debe proceder a **desarrollar cada una de las etapas del *test*** que se haya elegido, en el entendido de que, si la norma no supera alguna de dichas etapas, no será necesario desarrollar las siguientes, pues habrá quedado acreditada su inconstitucionalidad.

93. De acuerdo con el parámetro de regularidad constitucional y la metodología establecida precisada en los párrafos anteriores, este Tribunal Pleno considera que es **fundado** dicho concepto de invalidez.

94. Como punto de partida se tiene que el artículo 85 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes dispone que el **Órgano Interno de Control y Vigilancia** es un ente con autonomía operativa, de decisión y de gestión y cuya función principal consiste en investigar, sustanciar y

---

Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra la señora Ministra Esquivel Mosa y el señor Ministro Pérez Dayán); **182/2020,** resuelta el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, la cual fue desestimada al registrarse sólo siete votos a favor de la invalidez del requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar el cargo de Comisionado o Comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California (votaron a favor de declarar la invalidez la señora y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra de la invalidez las señoras y señores Ministros Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán); y **50/2021,** resuelta el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, en la cual se declaró la invalidez, por mayoría de diez votos, del requisito de no haber sido sentenciado por delito intencional para ser elegible al cargo de comisario o comisaria municipal en Guerrero (votaron a favor las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; votó en contra la señora Ministra Piña Hernández).

resolver los hechos presuntamente constitutivos de faltas administrativas cometidos por los servidores públicos de la Fiscalía, así como particulares que acuden a ella.[48]

95. La **titularidad** de este órgano corresponde a un visitador general. Entre sus atribuciones destacan la de adoptar las medidas necesarias para que la actuación de los funcionarios de la Fiscalía se adecue al principio de legalidad; informar a la Vicefiscalía de Investigación sobre los hechos presuntamente constitutivos de faltas administrativas; planear y coordinar programas para combatir el rezago; elaborar el código de conducta de la institución; implementar programas para prevenir la comisión de faltas administrativas; recibir las declaraciones de situación patrimonial de los funcionarios; y verificar la existencia de conflictos de interés; de conformidad con el artículo 89 de la ley impugnada.[49]

[48] "**Artículo 85.** La fiscalía general contará con el órgano, como parte de su estructura orgánica, el cual se integrará en la forma prescrita por la fracción VII del artículo 9o. de la presente ley; gozará de autonomía operativa, de decisión y de gestión para investigar, sustanciar y resolver los hechos presuntamente constitutivos de faltas administrativas no graves, así como para investigar y substanciar aquéllos presuntamente constitutivos de faltas administrativas graves y actos de particulares vinculados a éstas, y tendrá, para su correcto funcionamiento, las atribuciones y facultades establecidas en la ley general de responsabilidades, la ley estatal de responsabilidades y las demás disposiciones relativas y aplicables."

[49] "**Artículo 89.** Corresponde a (sic) persona designada como visitador general el ejercicio y cumplimiento de las siguientes atribuciones, facultades, deberes y obligaciones:
"**I.** Atender y vigilar los asuntos que se encuentren a cargo de todos y cada uno de los elementos y factores que integran la estructura orgánica del órgano;
"**II.** Promover, atender, vigilar e implementar las medidas necesarias para que las resoluciones y actuaciones de todos y cada uno de los elementos y factores que integran la estructura orgánica del órgano se apeguen estrictamente a la legalidad;
"**III.** Acordar con el fiscal general el despacho de los asuntos de su competencia y de todos y cada uno de los elementos y factores que integran la estructura orgánica del órgano;
"**IV.** Informar anualmente al fiscal general y al Congreso del Estado sobre el desempeño de las actividades desarrolladas en el órgano;
"**V.** Detectar, proponer, programar, evaluar y participar en los programas de superación profesional, capacitación y actualización permanente del personal adscrito a todos y cada uno de los elementos y factores que integran la estructura orgánica del órgano;
"**VI.** Detectar, proponer, programar, evaluar, implementar y participar en los programas de superación profesional, de capacitación y de actualización permanentes, entre el personal adscrito a todos y cada uno de los elementos y factores que conforman la estructura orgánica del órgano, de conformidad con las reglas que rigen el Servicio Profesional de Carrera;

96. Hechas las anteriores precisiones, este Tribunal Pleno procede al análisis de constitucionalidad de la norma impugnada de acuerdo con la siguiente

"**VII.** Garantizar el acceso a la información pública y la protección de los datos personales, en términos de la ley estatal de transparencia y la ley estatal de protección de datos, así como proporcionar información, datos y cooperación técnica a otras dependencias o entidades, en los mismos términos;
"**VIII.** Planear, programar, coordinar, vigilar y evaluar las funciones y actividades de todos y cada uno de los elementos y factores que integran la estructura orgánica del órgano, de conformidad con los lineamientos que se expidan para tales efectos;
"**IX.** Informar a la Vicefiscalía de Investigación sobre los hechos presuntamente constitutivos de faltas administrativas, cometidos por el personal a su cargo;
"**X.** Someter a la consideración del fiscal general las propuestas para la modificación, adición o creación de normatividad en el ámbito de su competencia, así como de los protocolos, manuales de organización, manuales de procedimientos, estructura orgánica y funciones de todos y cada uno de los elementos y factores que integran la estructura orgánica del órgano;
"**XI.** Emitir certificaciones de los documentos que obren en los archivos a su cargo;
XII. Proporcionar la información, los datos o la cooperación técnica que les sea requerida por otras dependencias o entidades, de acuerdo con la normatividad aplicable;
"**XIII.** Planear y coordinar los programas y las medidas necesarias para prevenir el rezago de los asuntos relativos a todos y cada uno de los elementos y factores que integran la estructura orgánica del órgano;
"**XIV.** Proponer al fiscal general a los servidores públicos subalternos en los que delegará las atribuciones que les corresponden, en términos de la presente ley;
"**XV.** Cambiar de adscripción o comisión a los servidores públicos a su cargo, cuando las necesidades del servicio lo requieran, previo acuerdo del fiscal general;
"**XVI.** Realizar los actos administrativos de entrega-recepción de todos los servidores públicos de la fiscalía general que estén obligados a ello;
"**XVII.** Participar en los comités y comisiones de las que forme parte, y asistir a sus sesiones, de conformidad con lo dispuesto por la legislación aplicable;
"**XVIII.** Elaborar, formular y proponer al fiscal general los códigos de ética y de conducta que habrán de regir la actuación de los servidores públicos de la fiscalía general;
"**XIX.** Elaborar, formular y proponer al fiscal general los planes y programas tendientes a la prevención de la comisión de hechos presuntamente constitutivos de faltas administrativas, por parte de los servidores públicos de la fiscalía general, e implementar las acciones generales y específicas que sean necesarias para ello;
"**XX.** Implementar acciones para orientar el desempeño de los servidores públicos de la fiscalía general, en sus empleos, cargos, comisiones o funciones, en coordinación con los sistemas nacional y estatal anticorrupción, y en términos de lo dispuesto por las normas relativas;
"**XXI.** Recibir las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, por parte de los servidores públicos de la fiscalía general que estén obligados a su presentación, en términos de la ley estatal de responsabilidades;
"**XXII.** Integrar, inscribir y mantener actualizada en el Sistema de Evolución Patrimonial, de Declaración de Intereses y Constancia de Presentación de Declaración Fiscal, la información correspondiente a los servidores públicos de la fiscalía general, en términos de lo dispuesto para tal efecto por la ley estatal de responsabilidades;

metodología: **a)** determinar si la norma impugnada realiza una distinción entre grupos de personas; **b)** elegir el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción; y, **c)** desarrollar cada una de las etapas que supone el *test* que se ha elegido.

97. Existencia de la distinción. En el presente caso es claro que el artículo **86, fracción III,** de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes establece una distinción entre las personas que han sido condenadas por delito doloso y quienes no han sido sancionadas de este modo, toda vez que excluye sólo a las primeras de la posibilidad de ser nombradas titulares del **Órgano Interno de Control** de la Fiscalía.

98. Nivel de escrutinio. Este Tribunal Pleno considera que, si bien el requisito de no haber sido condenado por delito doloso establece una distinción entre grupos de personas, ésta no se encuentra basada en alguna categoría sospecha de las prohibidas por el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política del País. Por ende, el examen de constitucionalidad del precepto analizado en este apartado se realiza con base en un **escrutinio ordinario,** el cual implica analizar la **finalidad** perseguida por la medida, su **instrumentalidad** y su **proporcionalidad.**

99. Finalidad constitucionalmente válida. La **finalidad** del requisito de **no haber sido condenado por delito doloso** radica en el objetivo de que la Fiscalía General de Aguascalientes desempeñe sus **funciones de investigación y persecución de los delitos,** con base en los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, responsabilidad, honradez y respeto a los derechos humanos. Lo cual constituye una **finalidad constitucionalmente válida** al encontrarse reconocida en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución Política del País.

"**XXIII.** Verificar la posible actualización o la existencia de algún conflicto de interés, según la información proporcionada, y llevar el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de los servidores públicos de la fiscalía general, en los términos de la ley estatal de responsabilidades; y,
"**XXIV.** Las demás que les señalen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables."

100. Instrumentalidad de la medida. Sin embargo, el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para que una persona sea designada titular del **Órgano Interno de Control no tiene relación directa, clara e indefectible,** con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido.

101. Como se puso de manifiesto en los párrafos 94 y 95, el **Órgano Interno de Control y Vigilancia** se encarga, principalmente, de la investigación, sustanciación y resolución de los hechos presuntamente constitutivos de faltas administrativas cometidos por los servidores públicos de la Fiscalía, así como particulares que acuden a ella.

102. De lo anterior resulta que la persona titular del **Órgano Interno de Control no realiza funciones de procuración de justicia.** Por tanto, si la finalidad constitucionalmente válida que persiguen las normas impugnadas es que la función **de procuración de justicia** que le compete a la Fiscalía General de Aguascalientes se lleve a cabo con base en los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, responsabilidad, honradez y respeto a los derechos humanos, es claro que el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control no abona directamente al cumplimiento de dicha finalidad.

103. No es obstáculo para arribar a la anterior conclusión el hecho de que a través de dicho cargo público se lleven a cabo funciones importantes para la operación de la Fiscalía, pues ello representa una vinculación tan sólo indirecta con la función de procuración de justicia, lo que resulta insuficiente para justificar la instrumentalidad de medida.

104. Adicionalmente, en este punto es importante destacar que el artículo combatido contiene hipótesis que:

• No distinguen si se trata de delitos graves o no graves.

• No contienen límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.

• No distinguen entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar.

105. De lo anterior se deduce que el requisito exigido de **no haber sido condenado por delito doloso** para el cargo público bajo análisis constituye una norma **sobreinclusiva** que excluye del acceso a dicho cargo a cualquier persona que hubiera sido condenada por la comisión de cualquier tipo de delito doloso y en cualquier momento, sin una justificación objetiva.

106. Como quedó expresado al fijar el parámetro de regularidad (párrafos 80 a 89), este Alto Tribunal ha determinado que las calidades que fije la ley para ocupar un cargo público a las que se refiere el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política del País, deben ser **razonables** y no **discriminatorias,**[50] condición que no cumple en la norma impugnada.

107. Si bien pudiera resultar razonable exigir para este cargo la no comisión de algún tipo específico de delitos relacionados con la función que desempeña, no resulta razonable exigirlo para cualquier tipo de delitos, ocurridos en cualquier momento, ya que ello incluye una amplia cantidad de supuestos que en nada favorecen directamente a la configuración del perfil idóneo para el cargo de titular del **órgano interno de control;** de ahí su carácter **sobreinclusivo.**

108. En consecuencia, al no estar justificada la instrumentalidad del requisito de **no haber sido condenado por delito doloso** para ocupar el cargo de titular del **Órgano Interno de Control,** éste **resulta inconstitucional,** sin que sea necesario desarrollar el tercer paso del escrutinio ordinario, relativo a la proporcionalidad estricta de la medida.

[50] **Acción de inconstitucionalidad 74/2008.** Resuelta por el Pleno el doce de enero de dos mil diez, por unanimidad de once votos en cuanto a esta consideración, de las señoras Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas y de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Cossío Díaz, Franco González Salas, Valls Hernández, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia.

109. Por razones similares, este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de los requisitos de ***no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año*** para ocupar el cargo de **titular del Órgano Interno de Control** del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México (**acción de inconstitucionalidad 300/2020**);[51] ***no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad*** para ocupar el cargo de **contralor** del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur (**acción de inconstitucionalidad 164/2021**);[52] ***no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión*** para ocupar el cargo de **titular del Órgano Interno de Control** del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Guerrero (**acción de inconstitucionalidad 175/2021**);[53] y ***no haber sido condenado por delito intencional*** para ocupar el cargo de **titular del Órgano Interno de Control** de los Municipios del Estado de Aguascalientes (**acción de inconstitucionalidad 64/2022**).[54]

110. Por todo lo anterior, al resultar **fundado** en este punto el concepto de invalidez de la Comisión accionante, lo conducente es **declarar la invalidez** del artículo **86, fracción III,** de la Ley Orgánica de la Fiscalía.

---

[51] Resuelta en sesiones de los días nueve de diciembre de dos mil veintiuno y dieciocho de enero de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa (ponente), Ortiz Ahlf, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[52] Resuelta el veintiséis de septiembre de dos mil veintidós, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente) y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Estuvieron ausentes la señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Aguilar Morales.

[53] Resuelta el veintiséis de septiembre de dos mil veintidós, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Estuvieron ausentes la señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Aguilar Morales (ponente).

[54] Resuelta el doce de enero de dos mil veintitrés, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votó en contra la señora Ministra presidenta Piña Hernández.

111. SÉPTIMO.—**Efectos.** A fin de cumplir con lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44, 45 y 73 de la ley reglamentaria de la materia,[55] este Alto Tribunal precisa las declaratorias de invalidez determinadas en la presente ejecutoria, respecto de las disposiciones reclamadas de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes:

[55] "**Artículo 41**
"Las sentencias deberán contener:
"**I.** La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
"**II.** Los preceptos que la fundamenten;
"**III.** Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
"**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
"**V.** Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
"**VI.** En su caso, el término en el que la {parte condenada deba realizar una actuación."
"**Artículo 43**
"Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."
"**Artículo 44**
"Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.
"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."
"**Artículo 45**
"Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."
"**Artículo 73**
"Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

• Se **declara la invalidez** del **artículo 128, fracción IV,** de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, de conformidad con lo razonado en el **tema 1** del considerando sexto.

• Se **declara la invalidez** del artículo **86, fracción III,** de conformidad con lo razonado en el **tema 2** del considerando sexto.

112. Finalmente, se precisa que las declaratorias de inconstitucionalidad a las que se ha llegado en la presente ejecutoria surtirán sus efectos generales a partir de la notificación de los resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Aguascalientes.

113. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los **artículos 14, fracción III, 42, fracción III, 59, fracción III, 142** y **143** de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, expedida mediante el Decreto Número 300, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de enero de dos mil veinte, en términos del considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se **declara la invalidez** de los **artículos 86, fracción III** y **128, fracción IV,** de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, expedida mediante el Decreto Número 300, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de enero de dos mil veinte, de conformidad con su considerando sexto.

CUARTO.—La declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Aguascalientes, tal como se precisa en el considerando séptimo de este fallo.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación. El señor Ministro Pardo Rebolledo no participó en esta votación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose del criterio de cambio de sentido normativo, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 14, fracción III, 42, fracción III y 59, fracción III, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo, así como las señoras Ministras Ortiz Ahlf y presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 142 y 143

de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y presidenta Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

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, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Análisis de constitucionalidad del artículo 128, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes", consistente en declarar la invalidez del artículo 128, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho para formular voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Análisis de constitucionalidad del artículo 86, fracción III, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes", consistente en declarar la invalidez del artículo 86, fracción III, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los resolutivos de la ejecutoria al Congreso del Estado de Aguascalientes.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, 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 precisados.

Firman las señoras Ministras presidenta y la ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 5/93 y 1a./J. 21/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 68, agosto de 1993, página 12 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo I, junio de 2016, página 672, con números de registro digital: 206395 y 2011829, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de julio de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 14 de julio de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir día hábil siguiente, 1 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

V. 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.

VI. CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE NORMAS ELECTORALES. EL DECRETO QUE MODIFICA LOS TÉRMINOS EN QUE SE CUMPLIRÁ CON EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO EN LOS MUNICIPIOS REGIDOS POR SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS O INDÍGENAS EN EL ESTADO DE OAXACA Y OTORGA ATRIBUCIONES AL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL PARA REVISAR SU CUMPLIMIENTO Y ORIENTAR EN LA MATERIA A LAS AUTORIDADES ELECTAS, DE ACUERDO CON LAS NORMAS

INTERNAS DE CADA MUNICIPIO, VULNERA LA VEDA ELECTORAL (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 698, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO TRANSITORIO TERCERO DEL DECRETO NÚMERO 1511 EXPEDIDO EL 28 DE MAYO DE 2020 POR LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, Y PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA CON FECHA 30 DE MAYO DEL AÑO 2020; QUE REFORMÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA EN MATERIA DE PARIDAD Y PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTICINCO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS Y DECLARADAS INVÁLIDAS (REVIVISCENCIA DEL ARTÍCULO TRANSITORIO TERCERO DEL DECRETO NÚMERO 1511, POR EL CUAL SE REFORMARON Y ADICIONARON DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA DE MAYO DE DOS MIL VEINTE).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 698, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO TRANSITORIO TERCERO DEL DECRETO NÚMERO 1511, EXPEDIDO EL 28 DE MAYO DE 2020 POR LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA Y PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA CON FECHA 30 DE MAYO DEL AÑO 2020; QUE REFORMÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA EN MATERIA DE PARIDAD Y PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO, PUBLICADO EN EL PE-

RIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICINCO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 161/2022 Y SU ACUMULADA 162/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) Y PARTIDO POLÍTICO LOCAL NUEVA ALIANZA OAXACA. 13 DE MARZO DE 2023. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: CLAYDE A. SALDÍVAR ALONSO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno es **competente** para conocer del presente asunto.	10
II.	**OPORTUNIDAD**	Los escritos iniciales son **oportunos.**	11
III.	**LEGITIMACIÓN**	Los escritos fueron presentados por parte legitimada. Se **desestima la causal de improcedencia** de falta de interés legítimo del partido accionante.	12
IV.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO** **IV.1** No se hacen valer violaciones a la Constitución. **IV.2** Ausencia de conceptos de invalidez.	Se **desestiman las causales de improcedencia** y no se advierte la actualización de alguna.	17
V.	**ESTUDIO DE FONDO** Violación a la veda legislativa electoral.	Existe una violación al procedimiento legislativo que, de acuerdo con nuestros precedentes, es suficiente para declarar la invalidez del decreto impugnado.	20

VI.	EFECTOS	La invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado, ordenándose la reviviscencia de la norma vigente con anterioridad a la invalidada.	39
VII	DECISIÓN	PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada. SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Número 698, mediante el cual se reforma el artículo transitorio tercero del Decreto Número 1511 expedido el 28 de mayo de 2020 por la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca con fecha 30 de mayo del año 2020; que reformó diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca en materia de paridad y prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia política en razón de género, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de octubre de dos mil veintidós, en términos del apartado V de este fallo. TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca, dando lugar a la reviviscencia del artículo transitorio tercero	43

		del Decreto Número 1511, por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de mayo de dos mil veinte, tal como se precisa en el apartado VI de esta determinación. CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.	

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 161/2022 y su acumulada 162/2022, promovidas en contra del Decreto Número 698, mediante el cual se reforma "*el artículo transitorio tercero del Decreto Número 1511 expedido el 28 de mayo de 2020 por la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca con fecha 30 de mayo del año 2020; que reformó diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca en materia de paridad y prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia política en razón de género*", publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de octubre de dos mil veintidós. En dicha reforma se estableció que el cumplimiento del principio de paridad de género en los Municipios regidos por sistemas normativos internos o indígenas sería de forma gradual, en los siguientes términos:

"TERCERO.—Para el cumplimiento de los artículos 15, 24, 32 y 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, respecto de la paridad en sistemas normativos internos o indígenas, ésta será gradual.

"El instituto estatal, será el responsable de vigilar su cumplimiento y de orientar en la integración paritaria de las autoridades electas de acuerdo a las normas internas de cada Municipio, hasta alcanzar la paridad entre mujeres y hombres."

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la acción de inconstitucionalidad 161/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).** Mediante escrito depositado el veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, ostentándose como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez del Decreto Número 698, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el veinticinco de octubre de dos mil veintidós, mediante el cual se reformó el artículo tercero transitorio del diverso Decreto Número 1511.

2. **Conceptos de invalidez de la CNDH.** En su escrito inicial, la Comisión Nacional accionante alegó vulnerados los artículos 1o., 2o., fracción VII, 4o., 35, fracción II, y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 3, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 3, 5, 7, 8 y 9 de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia; 2, 3, 5, 7 y 11 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y 5, 6 y 8, letra b, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará". Al respecto, expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. El Poder Reformador de la Constitución General incorporó el principio de paridad de género para garantizar una efectiva igualdad sustantiva en aquellos

espacios donde persisten las desigualdades entre las mujeres y los hombres como lo son los puestos de elección popular. En tal sentido, la observancia del principio no tiene excepciones en ninguno de los tres órdenes de gobierno, ni mucho menos en los sistemas indígenas, pues el artículo 2o., apartado A, fracción VII, constitucional expresamente reconoce el derecho a elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

b. De ahí que el Congreso oaxaqueño tenía la obligación constitucional de incorporar y observar el principio de paridad de género, de forma total en la integración de los Municipios, incluyendo los que se rigen bajo los sistemas normativos indígenas. No obstante, el decreto impugnado deja a consideración de dichos regímenes el cumplimiento de la paridad de género en los sistemas normativos internos o indígenas, obstaculizando el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de las mujeres indígenas de acceder a cargos públicos en igualdad de condiciones que los hombres, reforzando los estereotipos y los roles de género que han predominado históricamente.

c. En efecto, la medida introducida por el legislador oaxaqueño establece que el cumplimiento de la paridad de género en los sistemas normativos internos o indígenas será gradual y, en esa medida, el legislador perpetúa la exclusión histórica que han sufrido las mujeres indígenas en la integración de sus autoridades municipales y en la segregación en la toma de decisiones y organización de su pueblo y comunidad, al impedir que se elimine con celeridad la discriminación estructural que han sufrido.

d. Además, se considera que la disposición impugnada incumple los artículos 2, incisos a) y f), y 7, inciso b), de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, pues incumple con la obligación estatal de abstenerse de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente priven a la mujer del goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con el hombre.

e. De igual forma, el legislador local inobserva el artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, al incumplir la obligación estatal de formular normas jurídicas destinadas a combatir toda forma de violencia contra la mujer, así como la adopción y la aplicación de medidas para erradicar los prejuicios, los estereotipos y las prácticas que constituyan causas fundamentales de violencia por razón de género contra la mujer.

3. **Presentación de la acción de inconstitucionalidad 162/2022, promovida por el Partido Político Local Nueva Alianza Oaxaca.** Mediante escrito depositado el veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Angélica Juárez Pérez, ostentándose como presidenta del órgano directivo del Partido Político Local Nueva Alianza Oaxaca, promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez del Decreto Número 698, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de octubre de dos mil veintidós, mediante el cual se reformó el artículo tercero transitorio del diverso Decreto Número 1511.

4. **Conceptos de invalidez del Partido Político Local Nueva Alianza Oaxaca.** En su escrito inicial, el partido político accionante alegó vulnerados los artículos 1o., 2o., apartado A, fracción VII, 4o., 35, fracción VIII, y 115, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. El decreto impugnado es contrario a los principios de progresividad y no regresión en materia de derechos humanos, pues elimina la temporalidad impuesta por la anterior Legislatura para el cumplimiento del principio de paridad de género en los sistemas normativos internos o indígenas (dos mil veintitrés). El concepto de gradualidad que ahora prevé la norma implica un tiempo indeterminado que limita el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres indígenas.

Lo anterior es así, pues la reforma elimina una garantía de cumplimiento que instaba a las autoridades que se rigen electoralmente por sistemas normativos internos o indígenas a la integración plena de la mujer en las actividades

políticas y el ejercicio de cargos públicos que les permitan participar en la toma de decisiones.

Así, el acto legislativo no incrementa en ningún sentido el grado de tutela de los derechos político-electorales de las mujeres, pues no impone metas definidas para el cumplimiento efectivo del principio de paridad de género.

b. Se vulnera el principio de certeza electoral, debido a que se incumplió con la obligación de que las leyes electorales deban ser promulgadas y publicadas noventa días antes de iniciar el proceso electoral en que vayan a aplicarse, pues el decreto fue emitido cuando se desarrollaban procesos de elección ordinaria de concejalías que se rigen electoralmente por sistemas normativos indígenas.

Siendo claro que la norma realiza una modificación legal de carácter fundamental, al alterar el cumplimiento efectivo del principio de paridad en las autoridades de los Ayuntamientos que se rigen por los sistemas normativos internos o indígenas. Siendo que actualmente el Organismo Público Local electoral ha exigido el cumplimiento de esta reforma en los dictámenes de validación de elecciones que se desarrollan en la entidad.

5. **Admisión y trámite.** Por acuerdos de veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibidos los escritos de demanda y sus anexos; ordenó formar los expedientes físicos y electrónicos de las presentes acciones de inconstitucionalidad bajo los números 161/2022 y 162/2022, decretando su acumulación, finalmente, los turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales, para que fungiera como instructor del procedimiento.

6. El veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, el Ministro instructor reconoció personalidad a los promoventes y admitió a trámite las referidas acciones de inconstitucionalidad; asimismo, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, a efecto de que rindieran su informe y remitieran copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada.

7. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que formularan el pedimento y la opinión que a su representación correspondiera; asimismo, solicitó al presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca copia certificada de los estatutos vigentes del partido político local accionante, una certificación de su registro vigente y que precisara la integración del órgano de dirección estatal a la fecha de presentación de la demanda; finalmente, solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación expresara su opinión en relación con este medio de control constitucional.

8. **Comienzo del próximo proceso electoral.** Mediante oficio número IEEPCO-SE/2739/2022, la encargada del despacho de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca desahogó el requerimiento formulado en autos, al remitir copia certificada de los estatutos, del registro vigente y de la integración del Comité de Dirección Estatal, todas referentes al partido político local Nueva Alianza Oaxaca.

9. De igual forma, informó que **el proceso electoral ordinario en el Estado de Oaxaca comenzará en la primera semana de septiembre del año previo de la elección, esto es, la primera semana de septiembre de dos mil veintitrés,** refiriendo que, en dos mil veintidós, **se realizó un proceso de elección en 415 Municipios regidos por sistemas normativos indígenas, el cual culminó el 31 de diciembre de dicho año,** de conformidad con sus respectivas legislaciones locales.

10. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** Mediante escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el trece de diciembre de dos mil veintidós y recibido el dieciséis posterior en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, rindió el informe correspondiente en representación de la autoridad legislativa. Esencialmente, sostuvo que:

a. La acción de inconstitucionalidad es improcedente, toda vez que el decreto impugnado no contraviene ninguna disposición constitucional, ni tratado internacional. Además, y de manera específica, el partido político local carece

de interés legítimo, pues la norma impugnada se refiere a la gradualidad de la paridad en los sistemas normativos indígenas, lo que "*no es competencia de los partidos políticos*".

b. El objetivo de la norma cuestionada es adecuar la normatividad electoral local en materia de sistemas normativos indígenas, garantizando un equilibrio entre la libre determinación de las comunidades y el principio de paridad de género.

c. El legislador local tomó en cuenta el contexto social y las problemáticas de los Municipios que se rigen bajo sus propios sistemas normativos, y consideró que establecer un plazo perentorio (dos mil veintitrés) para cumplir con la paridad de género en la integración de sus autoridades, resultaba en una intromisión a los pueblos y las comunidades; por lo que, el cumplimiento de la paridad debía ser en forma gradual, con base en sus principios, normas, procedimientos y prácticas.

d. La reforma impugnada no elimina la paridad de género ni viola el principio de progresividad, pues el Instituto Estatal Electoral debe vigilar que se alcance y mantenga la paridad en la integración de las autoridades electas mediante los sistemas normativos internos o indígenas.

11. Mediante acuerdo de veintiocho de diciembre de dos mil veintidós, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Javier Laynez Potisek, integrantes de la Comisión de Receso de este Alto Tribunal, correspondiente al segundo periodo de dos mil veintidós, tuvieron al Poder Legislativo estatal rindiendo el informe solicitado, así como dando cumplimiento al requerimiento formulado en autos, al remitir copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada. Consecuentemente, ordenaron correr traslado a los accionantes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, dejando los anexos presentados a su disposición para consulta.

12. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** Mediante oficio CJGE/SC/81/2022, depositado en la oficina de correos de la localidad el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós y recibido el nueve de enero posterior

en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Consejo Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca rindió el informe correspondiente en representación de la autoridad administrativa estatal. Esencialmente, sostuvo que:

a. La acción de inconstitucionalidad es improcedente, toda vez que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, de los conceptos de invalidez no se advierten las razones por las que los accionantes consideran que se violan los principios de paridad de género y de progresividad.

b. La norma busca la coexistencia de los principios de paridad de género y de libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, estableciendo una aplicación proporcional a la temporalidad y la gradualidad en la implementación de la paridad de género, sin que esto signifique una asimilación forzada.

c. En tal sentido, la norma cuestionada toma en cuenta la organización de las comunidades indígenas, su sistema de cargos y los requisitos de elegibilidad particulares establecidos por cada una de ellas, evitando que se dejen de aplicar las bases mismas de los sistemas normativos internos.

d. De ahí su constitucionalidad, pues permite conservar el método de elección y el sistema de cargos en los pueblos originarios, preservar las instituciones internas de las comunidades y realizar una aplicación gradual y progresiva del principio de paridad de género. Así, se considera que el establecimiento de un plazo fatal (como se preveía antes de la reforma) resulta desproporcional para las comunidades, pues dentro de su organización interna deben aplicar acciones para conseguir la participación igualitaria; de igual forma, la gradualidad para la implementación del principio de paridad se encuentra sustentada en la progresividad, dado que serán las comunidades las encargadas de determinar la forma en que se realizará.

13. Mediante acuerdo de diez de enero de dos mil veintitrés, el Ministro instructor Luis María Aguilar Morales tuvo al Poder Ejecutivo Estatal rindiendo de manera extemporánea el informe solicitado, así como dando cumplimiento al

requerimiento formulado en autos, al remitir un ejemplar de la publicación oficial de la norma impugnada. Asimismo, ordenó correr traslado a los accionantes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, dejando los anexos presentados a su disposición para consulta. Finalmente, puso los autos a la vista de las partes para que formularan alegatos.

14. **Opinión de la Sala Superior.** Mediante oficio TEPJF-SGA-OA-3271/2022, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación presentó opinión en la acción de inconstitucionalidad, en los términos siguientes:

a. La norma es constitucional porque la implementación del principio de paridad entre los géneros debe modularse en los sistemas normativos internos, a fin de no desconocer o incidir desproporcionalmente en las tradiciones y las costumbres de las comunidades y los pueblos indígenas.

b. En tal sentido, la norma armoniza la autodeterminación de dichos grupos y el principio de paridad en la conformación de sus Ayuntamientos, pues permite que la implementación de éste se realice progresivamente a través de sus prácticas, sus reglas y sus costumbres, pero evita la imposición de concepciones, normas o directrices que pudieran resultarles ajenas.

c. Además, la norma evita que la implementación del principio de paridad se postergue indefinidamente al vincular a la autoridad administrativa electoral a vigilar su cumplimiento y orientar a los pueblos y las comunidades indígenas.

15. **Alegatos.** Mediante acuerdo de treinta de enero de dos mil veintitrés, el Ministro instructor Luis María Aguilar Morales tuvo a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca formulando alegatos, los cuales serán valorados por este Alto Tribunal.

16. **Pedimento de la Fiscalía General de la República y opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Dichas instituciones no emitieron pedimento ni opinión en el presente asunto.

17. **Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo y previo acuerdo de cierre de instrucción, se recibió el expediente en la ponencia del Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

18. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos f) y g),[1] de la Constitución General; 1o.[2] de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria); y 10, fracción I,[3] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se planteó la posible contradicción entre una norma estatal y la Constitución General, así como diversos instrumentos internacionales.

---

[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. …
"**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; …"

[2] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

[3] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:
"**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. …"

II. OPORTUNIDAD

19. Conforme al artículo 60[4] de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente, precisando que, como regla general, si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. No obstante, en el párrafo segundo del referido precepto se especifica que en materia electoral todos los días y las horas son hábiles, de manera que el cómputo de la oportunidad en esta materia vence, incluso, si se trata de un día que ordinariamente es inhábil.

20. En este caso las acciones de inconstitucionalidad son oportunas, pues el Decreto Número 698, fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de octubre de dos mil veintidós, de modo que el plazo para promover transcurrió del veintiséis de octubre al veinticuatro de noviembre siguiente. Luego, si ambos escritos de acción de inconstitucionalidad fueron presentados, precisamente, el veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós, en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entonces, es evidente que **su presentación fue oportuna.**

III. LEGITIMACIÓN

21. La acción fue promovida por **partes legitimadas.**

III.1. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

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

22. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g),[5] de la Constitución General, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

23. En el presente caso, la accionante alega, en términos generales, que la norma impugnada vulnera los derechos de igualdad entre la mujer y el hombre, el principio de paridad de género y la obligación del Estado de promover, respetar y proteger los derechos humanos, reconocidos en la Constitución General y en diversos tratados internacionales de los que México es Parte; consecuentemente, se actualiza el referido supuesto previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General.

24. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero,[6] de la ley reglamentaria, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por virtud del diverso 59[7] del mismo ordenamiento, dispone que las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

25. En el presente caso, la demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los De-

[5] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: …
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. …
"**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. …"

[6] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. …"

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

rechos Humanos, cargo que acredita con una copia certificada de su nombramiento, expedido por la Mesa Directiva del Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve, por un periodo de cinco años, que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

26. Por su parte, el artículo 15, fracciones I y XI,[8] de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dispone como facultad del presidente de la Comisión Nacional ejercer su representación legal y, específicamente, promover las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

27. En consecuencia, se tiene por **acreditada la legitimación** procesal de la persona que promueve la acción de inconstitucionalidad 161/2022 en representación del organismo nacional de protección de los derechos humanos.

III.2. Partido Político Local Nueva Alianza Oaxaca

28. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f),[9] de la Constitución General y 62, último párrafo,[10] de la ley reglamentaria de la materia, los

[8] "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"**I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; …
"**XI.** Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte; y …"
[9] "**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; …"
[10] "**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

partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, se encuentran legitimados para promover acción de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro.

29. Lo anterior, siempre y cuando, con fundamento en los artículos citados, cumplan con los siguientes requisitos: **a)** Cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente; **b)** Promuevan por conducto de su dirigencia estatal, según sea el caso; **c)** Quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello; y, **d)** Se impugnen normas de naturaleza electoral y tratándose de partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

30. Al respecto, de los anexos acompañados al oficio número IEEPCO-SE/2739/2022, de la encargada de despacho de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, se advierte que Nueva Alianza Oaxaca cuenta con registro como partido político local.

31. Por su parte, del artículo 51[11] de los Estatutos de Nueva Alianza Oaxaca se desprende que su presidenta estatal es la representante legal del partido político local.

32. Por otra parte, de acuerdo con los anexos acompañados por el Organismo Público Local Electoral, Angélica Juárez Pérez es la presidenta del Comité de Dirección Estatal de Nueva Alianza Oaxaca, quien precisamente suscribe el escrito de acción de inconstitucionalidad.

---

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."

[11] "**Artículo 51.** El presidente o presidenta estatal de Nueva Alianza Oaxaca es el representante legal y político del partido, obligado a velar por la observancia de sus documentos básicos y el cumplimiento de sus objetivos, para asegurar la unidad de acción de todos sus afiliados y afiliadas, así como aliados y aliadas, mediante procedimientos democráticos."

33. Finalmente, el decreto impugnado reviste la naturaleza de norma local electoral. En efecto, fue expedido por el órgano legislativo de Oaxaca y modifica el límite temporal para el cumplimiento del principio de paridad de género en la integración de autoridades municipales que se rigen por sistemas normativos internos o indígenas en la entidad, así como las atribuciones del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana para vigilar su cumplimiento y orientar a las autoridades electas sobre la materia.

34. De ahí que su contenido se identifique con la definición amplia de la materia electoral que rige para la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, por referirse al régimen normativo de los procesos electorales en los sistemas normativos internos o indígenas del Estado de Oaxaca, regulando aspectos directamente vinculados a éstos,[12] específicamente, la integración de un poder público como lo es el Ayuntamiento mediante el voto ciudadano.

35. Por tanto, se tiene por **acreditada la legitimación** procesal de la persona que promueve la acción de inconstitucionalidad 162/2022 en representación del partido político local.

36. Consecuentemente, desde este momento, se declara **infundada la causal de improcedencia** hecha valer por la autoridad legislativa estatal, en la que sostiene que el partido político accionante no cuenta con interés legítimo para promover la acción de inconstitucionalidad 162/2022.

37. Dicho argumento debe desestimarse en virtud de que, como quedó evidenciado, se satisfacen los requisitos previstos en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General y 62, último párrafo, de la ley reglamentaria de la materia para que el instituto político inste el presente medio de control constitucional.

[12] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.". Registro digital: 194155. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P./J. 25/99. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, página 255. Tipo: jurisprudencia.

38. En otras palabras, no es necesario que el accionante resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad y acredite un interés legítimo (como acontece en una controversia constitucional), sino que resulta suficiente colmar los requisitos constitucionales y legales para promover este medio de control constitucional, en tanto se realiza con el interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Ley Fundamental.[13]

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

39. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, se analizarán las adicionalmente planteadas en el informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, así como las causales sostenidas en los alegatos presentados por el Poder Ejecutivo de dicha entidad.

IV.1. Primera causal de improcedencia

40. En su informe, la autoridad legislativa sostiene que la vía intentada por los accionantes es improcedente, dado que el decreto impugnado no contraviene ninguna disposición de la Constitución General, ni tampoco tratado internacional del que México sea Parte.

41. Por su parte, en su escrito de alegatos, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca considera que se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII,[14] de la ley reglamentaria de la materia, en virtud de que no se aduce una violación de preceptos establecidos en la Constitución

[13] Sirve de apoyo por las razones que informa la tesis: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.". Registro digital: 188899. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P./J. 98/2001. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823. Tipo: jurisprudencia.

[14] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: …
"**VIII.** Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

General.[15] Por el contrario, en su opinión, considerar fundada la acción de inconstitucionalidad se equipararía a declarar la invalidez del principio de libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, materializado en el decreto impugnado.

42. Debe **desestimarse** la causal de improcedencia hecha valer. Es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que deben desestimarse las argumentaciones de improcedencia cuando involucran cuestiones relacionadas con el fondo del asunto.[16]

43. Al respecto, en su escrito de acción de inconstitucionalidad, el partido político accionante sostiene, entre otras cuestiones, que el decreto impugnado transgrede los derechos político-electorales de las mujeres, pues no impone metas definidas para el cumplimiento efectivo del principio de paridad de género en los Municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas o internos. De igual forma, sostiene que la norma general incumple con la obligación de que las leyes electorales deban ser promulgadas y publicadas noventa días antes de iniciar el proceso electoral en que vayan a aplicarse.

44. En tal sentido, sus planteamientos se relacionan con violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, descartarlas en este considerando, obligaría a adentrarse en cuestiones propias del fondo. Consecuentemente, contrario a la pretensión del Ejecutivo estatal, su argumento no puede operar como motivo de improcedencia.

IV.2. Segunda causal de improcedencia

45. En su escrito de alegatos, el Poder Ejecutivo refiere que las accionantes no expresan las razones por las cuales consideran que el decreto 1511 (anterior

[15] Argumento que es coincidente con algunas de sus manifestaciones vertidas en su informe; sin embargo, éste fue considerado rendido de manera extemporánea mediante proveído de diez de enero de dos mil veintitrés, dictado por el Ministro instructor.

[16] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Registro digital: 181395. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P./J. 36/2004. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865. Tipo: jurisprudencia.

al ahora impugnado) sí permitía el ejercicio del principio de libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas en relación con el de paridad.

46. Si bien tal argumento no lo hace valer a manera de causal de improcedencia, por exhaustividad se responderá, dado que podría estar relacionado con alguna pretensión de sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad, por ausencia de conceptos de invalidez.[17]

47. En tal sentido, se **desestima** el anterior planteamiento. Además de resultar claro que las accionantes sí formulan argumentos en contra de la norma general impugnada (como se evidenció en los antecedentes narrados y el estudio de la anterior causal de improcedencia), lo cierto es que para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad no podría resultarles exigible desarrollar una línea argumentativa en determinado sentido, sino que basta expresar algún argumento de invalidez en contra del precepto cuestionado para proceder a su análisis, en términos del artículo 61, fracción V,[18] de la ley reglamentaria de la materia.

48. Máxime cuando el artículo 71 de la citada ley reglamentaria procura un sistema de suplencia de la queja, que posibilita a este Alto Tribunal poner al descubierto y desarrollar violaciones constitucionales, no necesariamente bajo los límites argumentativos de los accionantes.[19]

---

[17] "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES.". Registro digital: 165360. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P./J. 17/2010. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2312. Tipo: jurisprudencia.

[18] "Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:
…
"**V.** Los conceptos de invalidez."

[19] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL).". Registro digital: 167045. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P./J. 97/2009. Fuente: *Sema-*

49. Así, una vez **desestimadas las causales de improcedencia hechas valer** y en atención a que las autoridades emisora y promulgadora de la norma general no plantearon alguna otra, ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio la actualización de alguna diversa, lo procedente es realizar el estudio de los conceptos de invalidez formulados por la Comisión y el partido político promoventes.

V. ESTUDIO DE FONDO

50. El partido político accionante, entre otros conceptos de invalidez, sostiene que el decreto impugnado vulnera la veda legislativa electoral, prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, debido a que se incumplió con la obligación de que las leyes electorales deban ser promulgadas y publicadas noventa días antes de iniciar el proceso electoral en que vayan a aplicarse, pues el decreto fue emitido cuando se desarrollaban los procesos de elecciones ordinarias de concejalías que se rigen electoralmente por sistemas normativos indígenas.

51. Pues bien, conforme al criterio sustentado por este Alto Tribunal, dicho argumento debe analizarse de manera preferente a los restantes conceptos de invalidez de fondo planteados.[20] Por lo que se procede en consecuencia.

52. De conformidad con el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo,[21] de la Constitución General, las leyes electorales federal y locales deberán promul-

---

nario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, página 1053. Tipo: Jurisprudencia.
"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.". Registro digital: 174565. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P./J. 96/2006. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1157. Tipo: jurisprudencia.

[20] "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.". Registro digital: 170881. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P./J. 32/2007. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776. Tipo: jurisprudencia.

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

garse 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.

53. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha sostenido que dicho precepto constitucional contiene una obligación y una prohibición en torno a las leyes electorales. En el primer caso, la vinculación se encuentra relacionada con un límite temporal, pues se expresa en el sentido de que dichas normas deben quedar publicadas y promulgadas en un plazo específico, esto es, noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse, **mientras que la prohibición referida se plantea en la lógica de que dichas leyes no podrán sufrir modificaciones, siempre que sean fundamentales, durante el tiempo señalado.**

54. Lo anterior, con la finalidad de que, en caso de ser necesario, las normas electorales puedan impugnarse y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esté en aptitud de resolver, oportunamente, las contiendas respectivas, esto es, antes del inicio del proceso electoral correspondiente, garantizando el principio de certeza que debe observarse en la materia.

55. De igual forma, este tribunal ha establecido que para verificar la regularidad constitucional de las modificaciones realizadas a las leyes electorales, cuando se impugne su inobservancia a lo previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Ley Fundamental, será necesario verificar: **I.** La temporalidad de la reforma; **II.** El proceso con el que está vinculada; y, **III.** 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.

56. Así, será necesario analizar, en primer lugar, la temporalidad en que se realiza la norma tomando como base el inicio del proceso electoral correspon-

"**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."

diente; no obstante, este elemento, por sí solo, es insuficiente para acreditar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las reformas pues, aun en caso de que se hayan verificado dentro del plazo de noventa días señalado al efecto, será indispensable analizar, además, si los cambios efectuados tendrán incidencia o aplicabilidad en el proceso electoral que sirvió como base para el cómputo del plazo de prohibición, en la lógica de que, según se ha señalado, si así fuera, podría llegar a afectarse el principio de certeza que debe regir en la materia.

57. Finalmente, incluso en el caso de que se hubieran hecho modificaciones a una norma electoral dentro del plazo referido, y que éstas fueran a aplicarse en el proceso inmediato a su realización, dichos cambios no provocarán, de suyo, la determinación de inconstitucionalidad respectiva, pues al efecto, será necesario que impliquen una reforma fundamental, es decir, que impacten de manera directa y determinante en el desarrollo del proceso electoral respectivo.[22]

58. Lo anterior es así, pues si se tratara de cambios accesorios, o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación o publicación sin mediar el plazo al que alude el precepto constitucional al que se ha hecho alusión no podrá provocar su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional, su reparación podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, incluso si éste ya hubiere iniciado.[23]

59. Precisado lo anterior, conviene recordar que las accionantes controvierten el **Decreto Número 698, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el**

[22] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES', CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Registro digital: 170886. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P./J. 87/2007. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563. Tipo: jurisprudencia.

[23] "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.". Registro digital: 174536. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P./J. 98/2006. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564. Tipo: jurisprudencia.

veinticinco de octubre de dos mil veintidós, que reformó el artículo tercero transitorio del diverso Decreto Número 1511, por el que a su vez, se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en los términos siguientes:

"**Artículo único.** Se reforma el artículo transitorio tercero del Decreto Número 1511 expedido el 28 de mayo de 2020 por la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca con fecha 30 de mayo del año 2020; que reformó diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en materia de paridad y prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia política en razón de género, para quedar como sigue:

"**TRANSITORIOS**

"**Primero.** …

"**Segundo.** …

"**Tercero.** Para el cumplimiento de los artículos 15, 24, 32 y 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, respecto de la paridad en sistemas normativos internos o indígenas, ésta será gradual.

"El instituto estatal, será el responsable de vigilar su cumplimiento y de orientar en la integración paritaria de las autoridades electas de acuerdo a las normas internas de cada Municipio, hasta alcanzar la paridad entre mujeres y hombres.

"**Cuarto.**

"**Quinto.**

"**TRANSITORIOS**

"**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

"**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones de igual o menor rango que se opongan al presente decreto.

"**Tercero.** Publíquese el presente decreto en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca."

60. En relación con lo anterior, conviene resaltar que el artículo primero transitorio del decreto combatido estableció que la reforma entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, esto es, el veintiséis de octubre de dos mil veintidós.

61. Por lo que, a fin de analizar la temporalidad de la reforma y determinar si se infringió o no el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Ley Fundamental, debe atenderse a lo dispuesto en la normatividad estatal. Al respecto, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en sus artículos 24, 25, 148, 273, 278, 279, 280 y 282, disponen:

"**Artículo 24.** …

"**5.** Los Municipios con comunidades indígenas y afromexicanas que se rigen bajo sistemas normativos, integrarán sus Ayuntamientos por ciudadanas y ciudadanos de éstas, que serán electas de conformidad con sus sistemas normativos, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 16 y 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en un marco de progresividad e interculturalidad."

"**Artículo 25.**

"**1.** Las elecciones para la renovación de los poderes públicos serán ordinarias y extraordinarias.

"**2.** Las elecciones ordinarias de diputados, gobernador y Ayuntamientos tendrán lugar el primer domingo de junio del año que corresponda.

"**3.** Los Municipios que electoralmente se rigen bajo sus sistemas normativos indígenas, realizarán su elección en las fechas que sus prácticas democrá-

ticas lo determinen o, en su caso, sus estatutos electorales comunitarios, inscritos ante el instituto estatal. Pero siempre procurarán que dichas elecciones sean realizadas en un periodo razonable previo a la toma de posesión del cargo para que, en su caso, se garantice la posibilidad de agotar la cadena impugnativa y exista certeza jurídica de quienes integren el Ayuntamiento el día primero de enero del año de ejercicio de gobierno, el instituto estatal verificará el cumplimiento de esta disposición."

"**Artículo 148.**

"**1.** El proceso electoral ordinario de las elecciones para gobernador, diputados y concejales de los Ayuntamientos, se inicia en la primera semana del mes de septiembre del año previo al de la elección ordinaria, y concluye con la declaratoria de validez de las elecciones por los órganos electorales competentes o las resoluciones que, en su caso, pronuncien en última instancia los órganos jurisdiccionales correspondientes, o cuando se tenga constancia que no se presentó ninguno.

"**2.** Para los efectos de esta ley, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

"**I.** Preparación de la elección;

"**II.** Jornada electoral;

"**III.** Resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y,

"**IV.** Dictamen y declaración de validez de la elección y de gobernador electo.

"**3.** La etapa de preparación de la elección se inicia con la sesión que el Consejo General celebre en la primera semana del mes de septiembre del año anterior al que deban realizarse las elecciones estatales ordinarias, y concluye al iniciarse la jornada electoral.

"**4.** La etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de junio y concluye con la clausura de las casillas.

"**5.** La etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los consejos electorales distritales y municipales, concluyendo con los cómputos y las declaraciones que realicen los mismos o las resoluciones que, en su caso, pronuncien en última instancia los órganos jurisdiccionales correspondientes.

"**6.** La etapa de cómputo final, calificación y declaración de gobernador electo, se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto en contra de esta elección, o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar el tribunal el dictamen que contenga el cómputo final, la calificación de la elección y la declaración de gobernador electo y, en su caso, al agotarse la cadena impugnativa.

"**7.** Atendiendo al principio de definitividad que rige los procesos electorales, al concluir cualquiera de sus etapas o de alguno de los actos o actividades de los órganos electorales, el secretario ejecutivo del instituto estatal o los secretarios de los consejos distritales y municipales, según corresponda, podrán difundir su realización y conclusión en los medios que estimen pertinentes.

"Durante los procesos electorales ordinarios y extraordinarios todos los días y horas son hábiles.

"**8.** Las elecciones extraordinarias se sujetarán a lo dispuesto por esta ley, las leyes generales y a lo que en particular establezca la convocatoria que al efecto expida el Congreso."

"**Artículo 273**

"**1.** Las disposiciones de este libro serán aplicables en todos aquellos Municipios y comunidades, que en el ejercicio de su derecho de libre determinación y autonomía indígena, electoralmente se rigen por sus sistemas normativos indígenas. …

"**6.** El procedimiento electoral en el régimen de sistemas normativos indígenas, comprende el conjunto de actos realizados por las y los ciudadanos y las autoridades comunitarias competentes de los Municipios que se rigen por sus instituciones y prácticas tradicionales, para la renovación y prestación de cargos y servicios municipales. Estos actos comprenden **desde la preparación de las asambleas electivas o las instancias de toma de decisión, el desarrollo de las mismas o la jornada electoral, según corresponda y el levantamiento de las actas de resultados.** …" [Énfasis añadido]

"**Artículo 278**

"**1.** A más tardar en el mes de enero del año previo al de la elección en el que se renuevan la totalidad de Ayuntamientos por el régimen de sistemas normativos indígenas el instituto estatal a través de la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, solicitará a las autoridades municipales, para que en un plazo no mayor de noventa días contados a partir de su notificación, informen por escrito mediante acta de asamblea general comunitaria sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de sus sistemas normativos indígenas relativos a la elección de sus autoridades o, en su caso, presenten sus estatutos electorales comunitarios, conteniendo, entre otros los siguientes puntos:

"**I.** La duración en el cargo de las autoridades municipales;

"**II.** El procedimiento de elección de sus autoridades, identificando de manera clara la forma en que se realiza la votación en la asamblea general comunitaria;

"**III.** Fecha y lugar en que se pretenda realizar la elección;

"**IV.** Los requisitos de elegibilidad para ocupar los cargos a elegir y los requisitos para la participación ciudadana;

"**V.** Las instituciones comunitarias que intervienen para conducir el proceso de elección;

"**VI.** Los principios generales y valores colectivos en que se fundamenta su sistema normativo indígena, o en su caso, la documentación de las tres últimas elecciones; y,

"**VII.** De haberse presentado disenso en la elección anterior, respecto a alguno de los puntos señalados en los incisos anteriores, señalar las nuevas reglas consensadas para la elección.

"**2.** Vencido el plazo a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo y si aun hubiere Municipios por entregar sus informes o estatutos electorales comunitarios, en su caso, el instituto estatal los requerirá por única ocasión, para que en un plazo de treinta días contados a partir de la notificación, presenten el informe, o en su caso, el estatuto correspondiente

"**3.** Recibidos los informes sobre las reglas de sus sistemas normativos indígenas o, en su caso, sus estatutos electorales comunitarios la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, elaborará dictámenes en lo individual, con el único propósito de identificar sustancialmente el método de elección de aquellos Municipios que entregaron su documentación, y los presentará a la presidencia del Consejo General para que lo ponga a consideración del Consejo General para efectos de su conocimiento, registro y publicación correspondiente.

"Asimismo, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas informará de los Municipios que omitieron la entrega de su documentación y procederá a elaborar el respectivo dictamen tomando en consideración las normas y procedimientos utilizados por dichos Municipios en las tres últimas elecciones. Dichos dictámenes deberán someterse a consideración del Consejo General para los mismos efectos que el párrafo anterior.

"**4.** En todo caso el catálogo de Municipios sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas contendrá por lo menos la siguiente información.

"**I.** Nombre del Municipio;

"**II.** Fecha de la elección;

"**III.** Número y tipo de cargos municipales a elegir;

"**IV.** Duración de cada cargo;

"**V.** Órganos electorales comunitarios;

"**VI.** Procedimiento de la elección;

"**VII.** Requisitos de elegibilidad de los concejales a elegir;

"**VIII.** El padrón o el número de ciudadanas y ciudadanos que tradicionalmente participan en la elección; y,

"**IX.** La mención de si el Municipio cuenta con el estatuto electoral debidamente inscrito ante el instituto estatal.

"**5.** Una vez aprobado por el Consejo General el Catálogo de Municipios sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas y los informes sobre las reglas de sus sistemas normativos indígenas, en el que se precisa la forma de elección municipal, se ordenará la publicación del mismo en el Periódico Oficial y solicitará a la autoridad municipal de que se trate, la coadyuvancia para fijar los acuerdos en los lugares de mayor publicidad en sus localidades.

"**6.** Los estatutos electorales comunitarios, se entenderán de naturaleza potestativa. En dichos estatutos se establecerán las principales reglas electorales en los que deberá garantizarse los derechos políticos electorales de todos los ciudadanos y ciudadanas del Municipio, de conformidad con su sistema normativo indígena.

"**7.** El estatuto electoral comunitario deberá ser aprobado por la asamblea general comunitaria de ciudadanos y ciudadanas del Municipio que corresponda.

"**8.** El órgano encargado de coordinar o conducir los trabajos de la elección de concejales al Ayuntamiento, elaborará el acta de aprobación correspondiente, y la remitirá conjuntamente con el estatuto electoral aprobado a la Dirección

Ejecutiva de Sistemas Normativos indígenas quien elaborará el dictamen correspondiente y lo presentará a la presidencia del Consejo General para que lo ponga a consideración del Consejo General para efectos de su conocimiento, registro y publicación correspondiente.

"**9.** El estatuto electoral deberá ser inscrito ante el instituto estatal a más tardar noventa días antes del inicio del proceso electoral ordinario del régimen de sistemas normativos indígenas del respectivo Municipio, a efecto de que pueda aplicarse en el proceso electoral correspondiente."

"**Artículo 279**

"**1.** La autoridad municipal u órgano comunitario electoral encargado de la renovación del Ayuntamiento, informará por lo menos con sesenta días de anticipación y por escrito al instituto estatal de la fecha, hora y lugar de la celebración del acto de renovación de concejales del Ayuntamiento.

"**2.** En caso de que la autoridad municipal u órgano comunitario electoral competente no emitiera la convocatoria en los términos del párrafo anterior, el instituto estatal requerirá se informe de los motivos de tal situación y acordará lo procedente.

"**3.** A petición de la asamblea general comunitaria, o a través de las autoridades competentes, el instituto estatal podrá establecer convenios de colaboración para coadyuvar en la preparación, organización o supervisión de la elección."

"**Artículo 280**

"**1.** En la realización de la elección se observarán las disposiciones, procedimientos y mecanismos establecidos ya definidos en sus sistemas normativos indígenas para el desarrollo de la misma.

"**2.** Al final de la elección se elaborará un acta en la que deberán firmar los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección, las personas

del Municipio que por costumbre deban hacerlo y que hayan asistido, así como por las y los ciudadanos que en ella intervinieron.

"**3. La autoridad municipal o los órganos y personas que presidieron el procedimiento de elección, harán llegar al instituto estatal el expediente con el resultado de la elección,** a más tardar a los cinco días hábiles de su celebración.

"**4.** Se respetarán fechas, horarios y lugares que tradicionalmente acostumbren la mayoría de ciudadanos y ciudadanas, para el procedimiento de elección de autoridades, siempre y cuando no existan circunstancias extraordinarias que no permitan el desarrollo en fecha, horario y lugar tradicional." [Énfasis añadido]

"**Artículo 282**

"**1.** El Consejo General del Instituto Estatal sesionará con el único objeto de revisar si se cumplieron los siguientes requisitos:

"**a)** El apego a las normas establecidas por la comunidad y, en su caso, los acuerdos previos a la elección que no sean contrarios a los derechos humanos;

"**b)** La paridad de género y que no hubo violencia política contra las mujeres en razón de género;

"**c)** Que la autoridad electa haya obtenido la mayoría de los votos; y,

"**d)** La debida integración del expediente, que debe contener como mínimo: convocatoria para la elección, acta de elección con listado de quienes acudieron a votar, resultado de la votación donde sea evidente la planilla o personas quienes obtuvieron la mayoría de votos y documentos de elegibilidad que identifiquen a los integrantes electos. Estos requisitos son enunciativos mas no limitativos.

"**2.** En su caso, declarar la validez de la elección y expedir las constancias respectivas de los concejales electos, las que serán firmadas por el presidente y el secretario de dicho consejo

"**3. El Consejo General del Instituto Estatal deberá realizar la sesión de calificación de la elección** a que se refiere este artículo, a más tardar a los siguientes treinta días naturales contados a partir de la recepción del expediente de elección del Municipio que se trate, excepto en aquellos casos que (sic) el que se presente escrito de inconformidad con el resultado de la elección, cuyo término será de cuarenta y cinco días contados a partir de la recepción del escrito de inconformidad." [Énfasis añadido]

62. De conformidad con los preceptos transcritos, las elecciones para la renovación de los poderes públicos (diputados, gobernador y Ayuntamientos) en el Estado de Oaxaca son ordinarias y extraordinarias.

63. Respecto de las elecciones ordinarias, el proceso se inicia en la primera semana del mes de septiembre del año previo al de la elección, y concluye con la declaratoria de validez de las elecciones por los órganos electorales competentes o las resoluciones que, en su caso, pronuncien en última instancia los órganos jurisdiccionales correspondientes, o cuando se tenga constancia que no se presentó ninguno.

64. Por su parte, los procesos electorales extraordinarios, además de la normatividad en la materia, se sujetan a lo que en particular establezca la convocatoria que al efecto expida el Congreso.

65. No obstante lo anterior, los Municipios con comunidades indígenas y afromexicanas que se rigen bajo sistemas normativos, integrarán sus Ayuntamientos por ciudadanas y ciudadanos de éstas, que serán electas de conformidad con sus sistemas normativos. En tal sentido, realizarán su elección en las fechas que sus prácticas democráticas lo determinen o, en su caso, sus estatutos electorales comunitarios, inscritos ante el instituto estatal. Pero siempre procurarán que dichas elecciones sean realizadas en un periodo razonable previo a la toma de posesión del cargo para que, en su caso, se garantice la posibilidad de

agotar la cadena impugnativa y exista certeza jurídica de quienes integren el Ayuntamiento el día primero de enero del año de ejercicio de gobierno.

66. Asimismo, de manera específica por cuanto hace al derecho a la libre determinación y la autonomía indígena, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca dispone que el procedimiento electoral en el régimen de sistemas normativos indígenas comprende desde la preparación de las asambleas electivas o las instancias de toma de decisión, el desarrollo de éstas o la jornada electoral, según corresponda y el levantamiento de las actas de resultados.

67. Para tal efecto, a más tardar en el mes de enero del año previo al de la elección en el que se renuevan la totalidad de Ayuntamientos por el régimen de sistemas normativos indígenas, el instituto estatal solicitará a las autoridades municipales, para que en un plazo no mayor de noventa días contados a partir de su notificación, informen por escrito mediante acta de asamblea general comunitaria sobre las instituciones, las normas, las prácticas y los procedimientos de sus sistemas normativos indígenas relativos a la elección de sus autoridades o, en su caso, presenten sus estatutos electorales comunitarios, los que deberán contener, entre otros, el procedimiento de elección de sus autoridades, así como la fecha y el lugar en que se pretenda realizar la elección.

68. El estatuto electoral deberá ser inscrito ante el instituto estatal a más tardar noventa días antes del inicio del proceso electoral ordinario del régimen de sistemas normativos indígenas del respectivo Municipio, a efecto de que pueda aplicarse en el proceso electoral correspondiente y la autoridad municipal u órgano comunitario electoral encargado de la renovación del Ayuntamiento, informará por lo menos con sesenta días de anticipación y por escrito al instituto estatal de la fecha, la hora y el lugar de la celebración del acto de renovación de concejales del Ayuntamiento.

69. En la realización de la elección se observarán las disposiciones, los procedimientos y los mecanismos establecidos ya definidos en sus sistemas normativos indígenas y, al final de la elección, se elaborará un acta en la que deberán firmar los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección, las personas del Municipio que por costumbre deban hacerlo y que hayan asistido, así como por las y los ciudadanos que en ella intervinieron.

70. La autoridad municipal o los órganos y las personas que presidieron el procedimiento de elección, harán llegar al instituto estatal el expediente con el resultado de la elección, a más tardar a los cinco días hábiles de su celebración. El Consejo General del instituto estatal sesionará con el único objeto de revisar si se cumplieron con los requisitos legales y, amén de la cadena impugnativa, realizará la calificación de la elección y expedición de las constancias respectivas de los concejales electos, a más tardar a los siguientes treinta días naturales contados a partir de la recepción del expediente de elección del Municipio de que se trate.

71. Ahora bien, como quedó precisado en los antecedentes de la presente sentencia, la encargada del despacho de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana informó que el proceso electoral ordinario en el Estado de Oaxaca para dos mil veintitrés comenzará la primera semana de septiembre, refiriendo, además, que **en dos mil veintidós** (año en que fue publicado el decreto impugnado) **se realizó un proceso de elección en cuatrocientos quince Municipios regidos por sistemas normativos indígenas, el cual culminó el treinta y uno de diciembre de dicho año,** de conformidad con la respectiva legislación local.

72. Situación que se corrobora con la información disponible en el sitio de Internet del organismo público local electoral,[24] de la que se advierte la celebración de diversas asambleas generales comunitarias en dos mil veintidós para la elección ordinaria de concejalías que se rigen por sistemas normativos indígenas (con diferentes periodos de elección), lo que se invoca como un hecho notorio, en términos del artículo 88[25] del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia.

73. Consecuentemente, es claro que la publicación del decreto impugnado tuvo lugar el veinticinco de octubre de dos mil veintidós, esto es, mientras se realizaron los procesos de elección en cuatrocientos quince Municipios regidos por sistemas normativos indígenas.

[24] *https://www.ieepco.org.mx/autoridades_electas/resultados/sni.php*
[25] "Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

74. En efecto, en términos de los artículos 273, numeral 6, y 278 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, el procedimiento electoral en el régimen de sistemas normativos indígenas comienza **desde la preparación de las asambleas electivas o las instancias de toma de decisión** (considerando que a más tardar en el mes de enero del año previo al de la elección la autoridad electoral solicita a las autoridades municipales informen mediante acta de asamblea general comunitaria sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de sus sistemas normativos indígenas relativos a la elección de sus autoridades o, en su caso, presenten sus estatutos electorales comunitarios a más tardar en el mes de enero del año previo al de la elección en el que se renuevan la totalidad de Ayuntamientos por el régimen de sistemas normativos indígenas).

75. Vinculado con lo anterior, en términos de los artículos 25, numeral 3, y 273, numeral 6, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en relación con el informe de la encargada del despacho de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, el procedimiento electoral en el régimen de sistemas normativos indígenas concluyó el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós (considerando que los Municipios que electoralmente se rigen bajo sus sistemas normativos indígenas, realizan su elección en las fechas que sus prácticas democráticas lo determinen o, en su caso, sus estatutos electorales comunitarios, inscritos ante el instituto estatal. Pero siempre procurarán que dichas elecciones sean realizadas en un periodo razonable previo a la toma de posesión del cargo para que, en su caso, se garantice la posibilidad de agotar la cadena impugnativa y exista certeza jurídica de quienes integren el Ayuntamiento el día primero de enero del año de ejercicio de gobierno).

76. Consecuentemente, a la fecha en que se publicó el decreto impugnado (veinticinco de octubre de dos mil veintidós) es claro que su emisión tuvo lugar mientras se desarrollaban los procesos electorales ordinarios en cuatrocientos quince Municipios regidos por sistemas normativos indígenas y, atendiendo al artículo primero transitorio de dicho instrumento legislativo, la disposición comenzó su vigencia al día siguiente a su difusión oficial, de lo que es dable concluir que tuvo aplicabilidad inmediata.

77. Consecuentemente, el decreto legislativo analizado contravino la disposición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, en cuanto a que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que comience el proceso electoral en que vayan a aplicarse **"*y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales*".**

78. En efecto, si el decreto impugnado modifica los términos en que se cumplirá con el principio de paridad de género en los Municipios regidos por sistemas normativos internos o indígenas y otorga atribuciones al organismo público local electoral para revisar su cumplimiento y orientar en la materia a las autoridades electas de acuerdo con las normas internas de cada Municipio, con efectos a partir del día siguiente de su publicación oficial, puede concluirse que tuvo aplicabilidad en el proceso inmediato a su realización, pues no se advierte que el legislador estatal haya sido cuidadoso en indicar lo contrario o desarrollar elementos para salvaguardar cualquier afectación al principio de certeza que debe regir en la materia.

79. Desde luego, que el legislador no era ajeno a la circunstancia de que la emisión del decreto controvertido se producía en un año en el que tuvieron verificativo los **procesos de elección en cuatrocientos quince Municipios regidos por sistemas normativos indígenas,** pues al rendir su informe dentro del presente medio de control constitucional, remitió copias certificadas de los documentos relevantes del proceso legislativo del cual derivó el decreto impugnado. Constancias de las que se desprende que en el dictamen de las Comisiones Permanentes Unidas de Democracia y Participación Ciudadana y de Igualdad de Género, emitido el veinte de septiembre de dos mil veintidós, se consideró:

"**En este año se elegirán autoridades en 415 Municipios de los 417,** de acuerdo al catálogo de Municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas del Estado de Oaxaca 2022, donde se encuentran las normas, procedimientos y prácticas tradicionales que las comunidades emplean para el nombramiento de sus autoridades para integrar el Ayuntamiento. …" [Énfasis añadido]

80. Así, es claro que la modificación a la ley electoral local impugnada se produjo después de la preparación de las asambleas electivas que dan comienzo a los procesos electorales en los regímenes de sistemas normativos indígenas y antes de la conclusión del proceso electoral (treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós), esto es, durante el proceso electoral mismo, lo que se encuentra prohibido por la Norma Fundamental.

81. Lo anterior sin que la existencia de diferentes duraciones en el cargo de las autoridades municipales en los sistemas internos o indígenas pueda soslayar tal conclusión, pues en todo caso, debió observarse una adecuada y cuidadosa técnica legislativa por parte del Congreso del Estado para asegurar que la reforma tuviera efectos a futuro y no de manera inmediata para regular procedimientos electorales ya en marcha.

82. Consecuentemente, toda vez que la modificación legislativa aconteció durante el proceso electoral inmediato al que tuvo aplicación, debe determinarse si implicó una reforma fundamental, es decir, que impacte de manera directa y determinante en el desarrollo del proceso electoral respectivo.[26]

83. Al respecto, la reforma aquí impugnada eliminó la parte relativa a que, a más tardar en dos mil veintitrés, debía lograrse el cabal cumplimiento de los artículos 15, 24, 32 y 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca en los sistemas normativos internos e indígenas en materia de paridad de género. Asimismo, adicionó que el Instituto Estatal Electoral será el responsable de vigilar el cumplimiento de tal aspecto y orientar en la materia a las autoridades electas de acuerdo con las normas internas de cada Municipio.

84. De ahí que la norma transitoria sí contiene modificaciones fundamentales, pues elimina el límite temporal que los diferentes actores y autoridades en

[26] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES', CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Registro digital: 170886. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P./J. 87/2007. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563. Tipo: jurisprudencia.

la materia debían observar para que, en dos mil veintitrés, los sistemas normativos internos o indígenas en el Estado de Oaxaca cumplieran a cabalidad con el principio de paridad de género en la integración de las autoridades municipales. Asimismo, otorgó facultades a la autoridad administrativa estatal para velar su cumplimiento, lo que impacta en el modo de ejercicio de sus demás atribuciones.

85. Modificación fundamental que se hace más evidente, si se atiende al contenido de los artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca a que hace referencia el legislador como de cumplimiento gradual. Conforme al contenido de tales preceptos, al menos en cuanto a la temporalidad de su observancia, el legislador local altera las reglas de los diversos procedimientos electorales; las condiciones para el ejercicio del derecho de voto y ser votado, los derechos y sus restricciones, así como las obligaciones de las y los ciudadanos; los principios que rigen las actuaciones y las determinaciones de los actores políticos y las autoridades competentes (incluyendo la asamblea general comunitaria); la integración de los órganos de gobierno de los Municipios; y las funciones del Instituto Electoral y de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, con especial relevancia en las reglas que observará para la validación de elecciones que se desarrollaron en la entidad.

86. De tal guisa, sería insostenible considerar que el contenido del decreto controvertido regula aspectos accesorios o de aplicación contingente para los procesos electorales regidos por sistemas normativos internos o indígenas, pues produce una alteración relevante al marco jurídico que le es aplicable, incidiendo, en síntesis, en los derechos y las obligaciones de diversos actores políticos como son las ciudadanas y los ciudadanos indígenas, y las atribuciones de la Asamblea General Comunitaria, así como las autoridades electorales.

87. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que **se vulneró en forma directa el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo,**[27] **de la Constitución General** y,

[27] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: …
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

en consecuencia, se **declara la invalidez del Decreto Número 698,** mediante el cual se reforma "*el artículo transitorio tercero del Decreto Número 1511 expedido el 28 de mayo de 2020 por la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca con fecha 30 de mayo del año 2020; que reformó diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca en materia de paridad y prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia política en razón de género*", publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de octubre de dos mil veintidós.

VI. EFECTOS

88. El artículo 73,[28] en relación con los diversos 41,[29] 43,[30] 44[31] y 45[32] de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben

"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."

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

[29] "**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;
"**II.** Los preceptos que la fundamenten;
"**III.** Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
"**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;
"**V.** Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales, actos u omisiones impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; y,
"**VI.** En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

[30] "**Artículo 43.** Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

contener los alcances y los efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

89. En particular, de la interpretación del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, este Máximo Tribunal ha sostenido que cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, las competencias y los institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional. De tal suerte que, a través de los efectos que imprima a sus sentencias estimatorias, 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.[33]

"La Suprema Corte no estará obligada a seguir sus propios precedentes. Sin embargo, para que pueda apartarse de ellos deberá proporcionar argumentos suficientes que justifiquen el cambio de criterio.

"La Suprema Corte estará vinculada por sus precedentes en los términos antes descritos, incluso cuando éstos se hayan emitido con una integración de Ministras y Ministros distinta."

[31] "**Artículo 44.** Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

[32] "**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

[33] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.". Registro digital: 170879. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P./J. 84/2007. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777. Tipo: jurisprudencia.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE

90. Consecuentemente, en observancia al principio de certeza que debe regir en la materia electoral y toda vez que el contenido del decreto impugnado consistió, por un lado, en la eliminación de la porción normativa **"*logrando su cabal cumplimiento en el año 2023*"** del párrafo primero del artículo tercero transitorio del Decreto Número 1511, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el treinta de mayo de dos mil veinte, así como la adición de un párrafo segundo al referido precepto transitorio, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declara su invalidez en los términos siguientes:

91. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, **se declara la invalidez de:**

a. La eliminación de la porción normativa **"*logrando su cabal cumplimiento en el año 2023*"** del párrafo primero del artículo tercero transitorio del Decreto Número 698, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de octubre de dos mil veintidós.

b. El párrafo segundo del artículo tercero transitorio del Decreto Número 698, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de octubre de dos mil veintidós, que establece: "*El instituto estatal, será el responsable de vigilar su cumplimiento y de orientar en la integración paritaria de las autoridades electas de acuerdo a las normas internas de cada Municipio, hasta alcanzar la paridad entre mujeres y hombres*."

92. **Reviviscencia:** Así, la invalidez en los términos anteriores da lugar a la reviviscencia del artículo tercero transitorio del Decreto Número 1511, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, publicado el treinta de mayo de dos mil veinte, en los términos siguientes:

A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL.". Registro digital: 170878. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P./J. 86/2007. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 778. Tipo: jurisprudencia.

"**Tercero.** Para el cumplimiento de los artículos 15, 24, 32 y 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, respecto de la paridad en sistemas normativos internos o indígenas, ésta será gradual, ***logrando su cabal cumplimiento en el año 2023***." [Énfasis añadido]

93. Lo anterior debe ser así, a fin de garantizar la plena eficacia de la presente ejecutoria, equilibrando todos los principios, las competencias y los institutos que pudieran verse afectados por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional y en atención al artículo 2o., apartado A, fracción III, de la Constitución General, que dispone:

"**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: …

"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.**" [Énfasis añadido]

94. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** De conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución General, la declaración de invalidez de las resoluciones dictadas en acción de inconstitucionalidad no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.[34] Por lo que esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán sus

[34] "**Artículo 105.** …
"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca, en la inteligencia de que también se notificará al Instituto Electoral de la misma entidad federativa.

95. Por lo antes expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite la siguiente:

VII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se **declara la invalidez del Decreto Número 698,** mediante el cual se reforma el artículo transitorio tercero del Decreto Número 1511 expedido el 28 de mayo de 2020 por la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca con fecha 30 de mayo del año 2020; que reformó diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca en materia de paridad y prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia política en razón de género, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de octubre de dos mil veintidós, en términos del apartado V de este fallo.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca, dando lugar a la reviviscencia del artículo transitorio tercero del Decreto Número 1511, por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de mayo de dos mil veinte, tal como se precisa en el apartado VI de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III y IV, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por 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, por razones distintas, y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 698, mediante el cual se reforma el artículo transitorio tercero del Decreto Número 1511 expedido el veintiocho de mayo de dos mil veinte por la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca con fecha treinta de mayo del año dos mil veinte; que reformó diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca en materia de paridad y prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia política en razón de género, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de octubre de dos mil veintidós. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf incluso por la invalidez de la totalidad del Decreto 698, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea incluso por la invalidez de la totalidad del Decreto 698, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en: 1) Decretar la reviviscencia del artículo tercero transitorio del Decreto Número 1511, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de mayo de dos mil veinte, y 2) La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca, en la inteligencia de que también se notificará al Instituto Electoral de la misma entidad federativa. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, 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 precisados.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro 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 30 de junio de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de julio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO CUANDO SE ALEGUE UNA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EXIME DEL COBRO DEL DERECHO POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN.

VI. 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 240, 241 Y 244 DE LA LEY ESTATAL DE DERECHOS DE CHIHUAHUA).

VII. 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 ESTE DERECHO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 240, 241 Y 244 DE LA LEY ESTATAL DE DERECHOS DE CHIHUAHUA).

VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DE LAS TARIFAS O CUOTAS ESTABLECIDAS POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN, NO CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INVESTIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 240, 241 Y 244 DE LA LEY ESTATAL DE DERECHOS DE CHIHUAHUA).

IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE JUSTIFICAR EL COBRO POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN EN COPIA, EN HOJA IMPRESA O EN DISCOS COMPACTOS O DISCOS VERSÁTILES DIGITALES CD/DVD, ORIGINAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, POR TRANSGREDIR EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 240, 241 Y 244 DE LA LEY ESTATAL DE DERECHOS DE CHIHUAHUA).

X. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

XI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO, EL CONGRESO Y EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, ENTREGADA EN DISCO COMPACTO Y/O DVD, ASÍ COMO POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS E IMPRESIÓN DE DOCUMENTOS, 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 240, 241 Y 244 DE LA LEY ESTATAL DE DERECHOS DE CHIHUAHUA).

XII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PERMITE EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MA-

TERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.

XIII. 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.

XIV. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS EN MATERIA DE DERECHOS. ESTOS PRINCIPIOS EXIGEN QUE EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS SE TOME EN CUENTA EL COSTO QUE REPRESENTA AL ESTADO LA ACTIVIDAD DE QUE SE TRATE Y, ADEMÁS, QUE DICHAS CUOTAS SEAN FIJAS E IGUALES PARA TODOS LOS QUE RECIBAN EL MISMO SERVICIO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 240, 241 Y 244 DE LA LEY ESTATAL DE DERECHOS DE CHIHUAHUA).

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

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

XVII. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES Y CERTIFICADAS. LAS CUOTAS POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES TAMAÑO CARTA U OFICIO, RESULTAN DESPROPORCIONALES CUANDO NO GUARDAN UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DE LOS MATERIALES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO O CON EL COSTO QUE IMPLICA CERTIFICAR UN DOCUMENTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 5, FRACCIONES I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O COPIA CERTIFICADA" Y 242, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY ESTATAL DE DERECHOS DE CHIHUAHUA).

XVIII. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES Y CERTIFICADAS. LAS CUOTAS POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES TAMAÑO CARTA U OFICIO, POR EXPEDICIÓN DE DOCUMENTO EN MEDIOS MAGNÉTICOS DIGITALES CD O DVD, IMPRESIONES EN BLANCO Y NEGRO TAMAÑO CARTA U OFICIO, SON DESPROPORCIO-

NALES, CUANDO NO ATIENDEN AL GASTO QUE EFECTUÓ LA AUTORIDAD QUE PRESTA EL SERVICIO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 5, FRACCIONES I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O COPIA CERTIFICADA" Y II, 242, SEGUNDO PÁRRAFO, 246, FRACCIONES II Y III; Y 247, FRACCIÓN II, DE LA LEY ESTATAL DE DERECHOS DE CHIHUAHUA).

XIX. 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 5, FRACCIONES I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O COPIA CERTIFICADA" Y II, 240, 241, 242, SEGUNDO PÁRRAFO, 244, 246, FRACCIONES II Y III; Y 247, FRACCIÓN II, DE LA LEY ESTATAL DE DERECHOS DE CHIHUAHUA).

XX. 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 5, FRACCIONES I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O COPIA CERTIFICADA" Y II, 240, 241, 242, SEGUNDO PÁRRAFO, 244, 246, FRACCIONES II Y III; Y 247, FRACCIÓN II, DE LA LEY ESTATAL DE DERECHOS DE CHIHUAHUA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2022 Y SU ACUMULADA 30/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA SÉPTIMA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. 24 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIA: MIROSLAVA DE FÁTIMA ALCAYDE ESCALANTE.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversos artículos de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, que establecen cuotas por el derecho

al acceso a la información pública y por reproducción de información no relacionada con este último derecho.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno **es competente** para conocer del presente asunto.	14
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS**	Se **tienen por impugnados** los artículos 5, fracciones I, en la porción normativa "o copia certificada" y II, 240, 241, 242, segundo párrafo, 244, 246, fracciones II y III; y 247, fracción II, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.	14-17
III.	**OPORTUNIDAD**	El escrito inicial es **oportuno.**	17-18
IV.	**LEGITIMACIÓN**	El escrito inicial fue presentado por **parte legitimada.**	18-19
V.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	La causal de improcedencia se considera **infundada.**	19-22
VI.	**ESTUDIO DE FONDO**	Se establece la **metodología** de estudio, a partir de dos temas.	22
	VI.1. Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información pública	Las cuotas previstas no tienen una justificación razonable y objetiva por parte del legislador, por lo que transgreden el principio de gratuidad. Se declara la **invalidez** de los artículos.	22-33
	VI.2. Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de 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.	34-45

VII.	**EFECTOS Declaratoria de invalidez**	Se **invalidan** todos los preceptos impugnados.	45
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la **notificación** de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso de Chihuahua.	45-46
VIII.	**DECISIÓN**	PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 5, fracciones I, en su porción normativa "o copia certificada", y II, 240, 241, 242, párrafo segundo, 244, 246, fracciones II y III, y 247, fracción II, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chihuahua, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión. TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.	46

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 12/2022 y su acumulada 30/2022,** promovidas por la presidenta de la Comisión Nacional

de los Derechos Humanos y diversos diputados y diputadas integrantes de la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, en contra de distintas disposiciones normativas de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. A. Acción de inconstitucionalidad 12/2022

2. Demanda inicial y normas impugnadas. Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintiséis de enero de dos mil veintidós, 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:

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

a) Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información:

• Artículos 240, 241 y 244 de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua.

b) Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información:

• Artículos 5o., fracciones I, en la porción normativa "o copia certificada" y II; 242, segundo párrafo; 246, fracciones II y III; y 247, fracción II, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua.

3. Conceptos de invalidez. En su escrito inicial de demanda, la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumentó esencialmente lo siguiente:

Primero. Los artículos 240, 241 y 244 de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua 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.

Ello porque prevén –por los servicios prestados por las dependencias del Poder Ejecutivo, del Congreso y el Tribunal Superior de Justicia chihuahuenses en materia de transparencia y acceso a la información pública– cobros injustificados por la reproducción de información pública en copias simples, impresiones, así como discos compacto y digital grabables.

Precisa que tratándose del derecho de acceso a la información pública, 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, e indica que cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.

Señala que este tribunal ha determinado que para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por servicios prestados respecto del derecho de acceso a la información, se debe advertir si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.[1]

La Comisión accionante estima aplicable el criterio sostenido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad

[1] Al respecto, la Comisión accionante señala como ejemplo las sentencias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad **13/2018,** ponencia: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 6 de diciembre de 2018; la acción de inconstitucionalidad **27/2019,** ponencia: Ministro José Fernando Franco González Salas, 3 de septiembre de 2019; la acción de inconstitucionalidad **22/2019,** ponencia: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en sesión del 5 de septiembre de 2019; la acción de inconstitucionalidad **20/2019,** ponencia: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 26 de septiembre de 2019; la acción de inconstitucionalidad **13/2019,** ponencia: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019; la acción de inconstitucionalidad **15/2019,** ponencia: Ministro Javier Laynez Potisek, 30 de septiembre de 2019, entre otras.

25/2021,[2] donde se sostuvo que al establecerse las tarifas a razón de cada hoja, se contraviene la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues su artículo 141 establece que la información se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de veinte hojas simples; sin embargo, los preceptos controvertidos en la ley que se impugna en este medio de control constitucional, establecen la cuota a razón de cada hoja.

Aunado a lo indicado, señala que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre un sector de población: el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la entrega de información, unos de los sujetos destinatarios de las normas podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa del debate público.

En particular, destaca que las tarifas previstas en los artículos 240 y 241 de la ley impugnada, no son razonables ya que prevén cobros diferenciados por la expedición de copias simples e impresiones en atención al tamaño de hoja (carta u oficio), tarifas que, en su concepto, carecen de justificación objetiva.

Indica que al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en la cual 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.

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 la revisión del dictamen correspondiente tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar las cuotas a pagar por la entrega de la información solicitada por los habitantes de la entidad federativa.

[2] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **25/2021,** Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 23 de agosto de 2021.

Por último, enfatiza que la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021,[3] decretó la invalidez de normas que establecían cobros desproporcionados e injustificados por la reproducción de información de diversas Leyes de Ingresos municipales chihuahuenses para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, en la que se determinó vincular al Congreso del Estado de Chihuahua para que en el futuro se abstuviera de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información.

Segundo. Los artículos 5o., fracciones I, en la porción normativa "o copia certificada" y II; 242, segundo párrafo; 246, fracciones II y III; y 247, fracción II, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la entrega de documentos en copias simples, copias certificadas y de forma digital en CD/DVD no relacionados con el derecho de acceso a la información pública.

Lo anterior porque prevén tarifas que no atienden a los costos del servicio que le representa al Estado la reproducción y entrega de la información, vulnerando así el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Considera que se viola el principio de proporcionalidad tributaria porque al establecer el cobro de derechos por los servicios que presta cualquier dependencia del Poder Ejecutivo, del Congreso, así como de la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, y del Instituto de Formación y Actualización Judicial, ambos del Tribunal Superior de Justicia, por la reproducción y entrega de documentos, ya sea mediante copias simples, expedición de certificaciones y/o en forma digital mediante CD/DVD, el legislador local debió establecer tarifas acordes con las erogaciones que les representan a las autoridades de mérito la prestación de tales servicios.

Enseguida, señala que las disposiciones cuestionadas de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua convergen en que prevén tarifas por copias simples

[3] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **27/2021 y su acumulada 30/2021,** Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ana Margarita Ríos Farjat, 18 de noviembre de 2021.

que oscilan entre $1.00 (un peso 00/100 M.N.) hasta $2.00 (dos pesos 00/100 M.N.), mientras que, en la expedición de copias certificadas, la cuota va desde $23.00 (veintitrés pesos 00/100 M.N.) hasta $133.00 (ciento treinta y tres pesos 00/100 M.N.) y por cada hoja adicional tendrán un costo de $18.00 (dieciocho pesos 00/100 M.N.).

Asimismo, el costo por cada CD o DVD en que se entregue la información digitalizada será de $19.00 (diecinueve pesos 00/100 M.N.).

En particular, el artículo 5, fracción I, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua establece tarifas diferenciadas de acuerdo al número de fojas, atento a que en la expedición de copias certificadas, en el inciso a) prevé que por cada hoja tendrá un costo de 1.3819 UMAS, sin embargo, en el inciso b) prevé que por cada hoja excedente se tendrá que cubrir una tarifa de 0.01883 UMAS. Por lo cual dicha disposición no sólo es desproporcional, pues ambos incisos establecen cuotas por cada hoja, sino que también transgreden el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues las y los gobernados no tienen certeza de cuál cuota será la que deberán cubrir cuando soliciten la expedición de copias certificadas.

Señala que las disposiciones controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos por servicios, por lo cual para la determinación de las cuotas ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual, la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

En la misma línea de pensamiento, la Comisión accionante destaca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que conforme al artículo 134 de la Constitución Federal, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado 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 servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.[4]

[4] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **20/2019,** Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 26 de septiembre de 2019.

Derivado de ello no es proporcional cobrar las cantidades previstas por el legislador local por la entrega de información en copias simples, certificadas o mediante CD o DVD sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, porque no responde al gasto que efectuó la autoridad que expide el servicio, ni resulta justificable que la tarifa cambie según el número de fojas o que se establezca un costo adicional por la entrega de éstas según se rebase cierto tope.

En cuanto al cobro de certificaciones, son desproporcionados los montos previstos en las normas, pues si bien es cierto que 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 ni puede ser de 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.

4. Radicación y turno. Por acuerdo de uno de febrero 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 12/2022 y la turnó a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf como instructora del procedimiento.

5. Admisión. Mediante proveído de nueve de febrero de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera original o 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 para que antes del cierre de instrucción manifestara lo que a su representación correspondiera.

6. Informe del Poder Legislativo del Estado Chihuahua. Mediante escrito recibido el veintidós de marzo de dos mil veintidós en el Buzón Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Everardo Rojas Soriano, en su carácter

de titular de la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Congreso del Estado de Chihuahua, compareció en representación del Poder Legislativo de la entidad a rendir el informe correspondiente. En el cual expresa lo siguiente.

Primero. Sostiene que es infundado el primer concepto de invalidez hecho valer por la Comisión accionante.

Indica que al resolverse la acción de inconstitucionalidad 35/2021,[5] este Tribunal Pleno destacó algunas cuestiones sobre el principio de legalidad tributaria, que se cumple cuando la ley contiene la regulación en detalle de los elementos de la contribución.

Adicionalmente, precisa que la reserva de ley que rige en la materia tributaria es relativa, pues dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, siendo suficiente que en el acto normativo primario se contengan los aspectos esenciales de la contribución, permitiendo parte de su regulación a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos.

Asimismo, señala que este tribunal ha matizado que si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor del legislador al permitir que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas, excepcionalmente complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es que dicha posibilidad no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos.

Posteriormente, hace referencia al texto de los artículos 240, 241 y 244 de la ley impugnada, indicando que los derechos previstos en ellos, participan de

[5] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **35/2021,** Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Norma Lucía Piña Hernández, 30 de septiembre de 2021.

la naturaleza de las contribuciones en términos del artículo 38, fracción III, del Código Fiscal del Estado de Chihuahua vigente, el cual dispone que los derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, aunado a que también deben considerarse como tales las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Así, el Congreso Local estima que no le asiste la razón a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en cuanto a que la disposición impugnada es contraria al principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, en tanto que no se delega a ninguna autoridad administrativa la facultad de determinar el precio que deben pagar los contribuyentes por conceptos no especificados relacionados con los servicios derivados del derecho de acceso a la información, ya que dicho elemento esencial, en principio, está claramente precisado por el Congreso Local en la ley correspondiente.

En ese sentido, considera que no se deja al arbitrio de la autoridad administrativa la fijación de la cuota que los contribuyentes deben pagar por los materiales empleados en la reproducción de la información que solicite la ciudadanía.

También, estima que no le asiste la razón a la accionante al afirmar que las normas controvertidas violan el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, así como los diversos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues establecen cobros excesivos y desproporcionados por la reproducción de información pública en los medios ahí contenidos, que no atienden a los costos de los materiales utilizados.

Indica que es infundado el dicho de la accionante, ya que conforme al texto de los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal y 17, primer párrafo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el ejercicio del derecho de transparencia y acceso a la información es

gratuito, pudiendo cobrarse o generarse un costo para el interesado bajo la modalidad de reproducción y de entrega que solicite.

Hace referencia a que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado 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, 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 *per se*.

Es decir, 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, cuestión que el legislador buscó al expedir la Ley de Derechos del Estado de Chihuahua, estableciendo el costo de los materiales utilizados, generando certidumbre a los ciudadanos del costo de los mismos.

Segundo. Indica que el segundo concepto de invalidez hecho valer por la accionante es infundado.

Refiere que del contenido de los artículos 5, 242, 246 y 247 de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, se desprende que establecen el cobro de derechos por:

1. Certificación, constancia o copia certificada en documentos, atendiendo a los siguientes rubros: a) De una hoja tamaño carta u oficio; b) Por cada hoja o fracción excedente;

2. Por los servicios prestados en la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales: a) Expedición de documento de manera digital en CD/DVD, cada uno; b) Copias simples e impresiones en blanco y negro (oficio o carta);

3. Por los servicios prestados por el Instituto de Formación y Actualización Judicial, se pagarán los derechos conforme a las siguientes cuotas: II. Copia simple de tamaño carta.

Del análisis de los preceptos anteriormente descritos indica que no son contrarios al principio de proporcionalidad tributaria, como afirma la parte accionante, en virtud de que el artículo 124 de la Constitución Federal señala que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se tienen reservadas a los Estados, de modo que el Congreso del Estado está facultado para expedir leyes para determinar las contribuciones y las cuotas correspondientes.

Afirma que de ninguna manera se viola el derecho de acceso a la información pública, pues se entiende como tal la consulta a la información que se encuentra en poder de la autoridad y que ésta no imponga un costo por la simple consulta y, en el caso, los cobros que se prevén derivan de la reproducción de constancias de información, sin que puedan considerarse desproporcionados, pues atienden a los gastos por recursos humanos y materiales.

Tal y como lo ha especificado ese Alto Tribunal, la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información, implica que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda que se realice de éste, sin embargo, puede ser objeto de pago y, por ende, de cobro, lo relativo a la modalidad de reproducción y los gastos de envío o entrega, por lo que deben calificarse como infundados los conceptos de invalidez que hace valer la promovente.

7. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua. Por escrito recibido el veintitrés de marzo de dos mil veintidós, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sahara Gabriela Cárdenas Fernández, subsecretaria de Normatividad y Asuntos Jurídicos, con fundamento en la fracción V del artículo 30 del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Chihuahua, a nombre del

Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, compareció a rendir el informe solicitado en el que manifiesta lo siguiente:

Es cierto que en uso de las facultades conferidas por el artículo 93, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, se promulgó y publicó en el ejemplar número 104 del Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el día veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, el decreto por medio del cual se expidió la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua.

Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vinculada con el artículo 19, fracción VIII, ya que el promovente no señaló vicios propios sobre la promulgación y publicación de los decretos impugnados.

Primero. Con relación al primer concepto de validez estima que es infundado y, por lo tanto, inoperante en virtud de que las porciones normativas cuya invalidez se solicita, se rigen por los principios de fundamentación y motivación, siendo que tales preceptos tomaron en consideración circunstancias particulares, y elementos objetivos para arribar a los montos y tarifas de los conceptos de derechos.

Además, en atención al principio de contribución al gasto público, el legislador local busca satisfacer las necesidades de la colectividad que se ve beneficiada con la prestación de dichos servicios, en los que el Estado sólo actúa como un prestador de servicios, en donde el único beneficiado es el individuo.

Por tanto, es rechazable la pretensión de inconstitucionalidad, toda vez que el cobro no es de un impuesto, si no de un derecho perfectamente ajustado al marco constitucional.

En consecuencia, las tarifas contempladas en la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua revisten la debida fundamentación y respetan la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no contravienen de forma alguna los principios rectores de todo tributo conforme a lo dispuesto por el artículo 31 de la Constitución Federal,

puesto que la prohibición de dicha norma va encaminada a que los tributos no sean exorbitantes y ruinosos, que no estén establecidos en la ley, o que no se destinen a los gastos públicos, hipótesis que, como ya quedó precisado, en la especie no se actualiza.

Por otro lado, indica que el principio de gratuidad garantiza el acceso a la información pública por parte de cualquier persona que desea conocer alguna información pública; sin embargo, este principio no restringe la recuperación de los costos que pueden generarse derivado los medios o soportes en los que eventualmente se incurren cuando las personas solicitan la entrega física de dicha información y su envío correspondiente a través de medios magnéticos, copias simples o certificadas, caso en el cual resulta constitucionalmente válido que el Estado establezca cobros en función de los costos que implica proporcionar al particular la información en medios físicos.

En ese sentido, sostiene que las disposiciones impugnadas en ningún momento atentan contra los principios aludidos por la accionante, pues el cobro de los conceptos sólo representa los gastos en que se incurren al brindar el servicio en atención a sus condiciones y diversidad de factores.

Precisa que tampoco se contravienen los derechos de acceso a la información y de seguridad jurídica, ni el principio de gratuidad, pues los preceptos impugnados sólo establecen una cuota o tarifa por el disco grabable (CD), disco compacto (DVD), así como por copias certificadas emitidas por los funcionarios públicos, y no así por la información que pudiera solicitar el particular.

Señala que probablemente la accionante distorsiona la entrega de información por medios electrónicos con los gastos que representa la entrega de la información, ya que en ninguno de los conceptos de la ley reclamada se contempla el cobro por proporcionar información mediante medios electrónicos, ya sean correo electrónico o página de *Internet* en que puede ser consultada la información.

Afirma que el cobro por la reproducción en discos compactos es válido. Además, los criterios emitidos por el Comité de Acceso a la Información y de Protección de Datos Personales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

dejan en claro los costos que pudiera tener la digitalización de la información solicitada.

Sostiene que en el caso de los derechos previstos en los artículos 5, fracciones I y II, 240, 241, 242, segundo párrafo, 244, 246, fracciones II y III y 247, fracción II, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, la diferencia en los cobros sobre la prestación de servicios derivados de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, se estableció con base en criterios objetivos que justifican debidamente el costo que representa para el Estado poder entregar a los solicitantes la información requerida en los medios físicos que hayan elegido, tales como el tamaño del papel, el tipo de tinta que se requiere para la impresión, los insumos adicionales indispensables para prestar el servicio como costo de luz, impresoras y personal encargado para prestar el servicio.

Considera inoperante el argumento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el sentido de que conforme al artículo 4 de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, para efectuar el pago de las cuotas se deben ajustar las cantidades a la unidad del peso inmediata anterior o superior, según el caso, y ello lleva a que en algunas de las cuotas impugnadas el pago se aumente, porque el redondeo de cantidades para pagar los derechos tiene por objeto facilitar el pago de las mencionadas contribuciones, lo cual no genera ninguna violación al principio de proporcionalidad tributaria.

Señala que es infundado el argumento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que al establecer la Ley de Derechos de Chihuahua las cuotas impugnadas a razón de cada hoja, se contraviene la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en específico el artículo 141 que establece que la información se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de veinte hojas simples.

Lo anterior ya que artículo 64, cuarto párrafo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, dispone que '*la información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples*' por lo que la ley sectorial que da fundamento a los derechos establecidos en la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, claramente

establece una exención a dichos pagos cuando la entrega consista en no más de veinte hojas simples.

Sin que sea óbice a lo anterior, que en la Ley de Derechos Estatal se establezcan los cobros en razón de cada hoja, ya que dichos cobros por hoja operan a partir de la entrega de la información que exceda de veinte copias simples, ello en virtud de que tales disposiciones se encuentran vinculadas a la ley sectorial de la que surge el servicio que se cobra y, por ende, en el sistema integral de cobro de los derechos aplica la exención referida.

Por otro lado, en cuanto a los argumentos de la Comisión accionante –en el sentido de que las tarifas previstas en los artículos 240 y 241 de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua no son razonables al establecer cobros diferenciados por la expedición de copias simples e impresiones en atención al tamaño de la hoja, ya que carecen de una razón objetiva–, se considera que carecen de sustento jurídico para declarar la invalidez de las normas impugnadas, en tanto que la diferenciación en los costos de copias o impresiones en razón al tamaño de la hoja cuenta con razones objetivas.

Ello pues, dependiendo del tamaño de la hoja de papel, el costo aumenta o disminuye, pues el precio de la hoja carta es menor al de la hoja tamaño oficio, aunado a que aumenta el costo del servicio dependiendo del tamaño de papel por los insumos utilizados, como son la tinta y el tipo de fotocopiadora o impresora.

Por ende, deben declararse inatendibles e inoperantes los conceptos vertidos por la accionante en este sentido, ya que, contrario a lo sostenido, los conceptos previstos en los preceptos contenidos no violan el derecho de acceso a la información ni el principio de gratuidad que le reviste.

Segundo. Indica que no le asiste la razón a la accionante por lo que hace a la supuesta desproporcionalidad del cobro de derechos por copias simples, certificadas y de forma digital en CD/DVD, ya que la labor de la reproducción de información a través de alguno de estos medios, aun cuando no constituya un lucro, implica destinar más funcionarios públicos, incluso, mayor tiempo por

el servicio, así como otros recursos como los materiales necesarios para reproducir la información.

Así, en materia de derechos, tal como lo admite la accionante, la cuota debe encontrarse relacionada con el costo que tiene para el Estado prestar un determinado servicio, lo que implica que puede considerar dentro de éste los insumos y la mano de obra para prestar el servicio.

Indica que las normas impugnadas cumplen a cabalidad con el principio de proporcionalidad tributaria, en tanto que los diversos cobros que se establecen, se fijan en función de los insumos y de la complejidad del servicio que se preste.

En cuanto a la motivación o justificación de los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar las diversas cuotas de derechos, es importante mencionar que si bien el costeo de dichas cuotas no aparece expresamente en la exposición de motivos de la Ley Estatal de Derechos, ello no invalida en modo alguno la constitucionalidad de las cuotas cobradas, siempre que se observe objetivamente que los parámetros de costo que se tomaron en consideración para establecer las cuotas respectivas son proporcionales en relación al servicio prestado.

Finalmente, sostiene que es menester atender a lo resuelto por este Máximo Tribunal, en la acción de inconstitucionalidad 35/2021 promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua, en la que se determinó reconocer la validez de diversos preceptos que contenían el pago de derechos por concepto de certificaciones, expedición de copias, e impresiones de documentos que no se relacionan con el derecho de acceso a la información.

Señala que las porciones normativas analizadas en dicho precedente encuentran similitud con los costos por el pago de derechos establecidos por el legislador en la ley estatal de derechos, por lo que, indica, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fácilmente arribar a la conclusión de que igualmente dichas tarifas reflejan un monto razonable para el Estado por la prestación de dichos servicios y, por lo tanto, no son exorbitantes ni desproporcionales.

8. Acuerdo que tiene por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora. Por acuerdo de ocho de junio de dos mil veintidós, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua, autoridades a las que tuvo dando cumplimiento a los requerimientos ordenados en autos.

9. Pedimento del fiscal general de la República. El citado funcionario no formuló pedimento alguno.

10. Alegatos. Mediante escritos presentados ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el veinte y veintidós de junio de este año, respectivamente, la subsecretaria de Normatividad y Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Chihuahua y la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentaron sendos escritos de alegatos.

11. Cierre de la instrucción. Mediante acuerdo de siete de septiembre de dos mil veintidós, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

12. B. Acción de inconstitucionalidad 30/2022

13. Demanda inicial y normas impugnadas. Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el dieciséis de febrero de dos mil veintidós, Edin Cuauhtémoc Estrada Sotelo, Adriana Terrazas Porras, Benjamín Carrera Chávez, Rosana Díaz Reyes, Leticia Ortega Máynez, Óscar Daniel Avitia Arellanes, Gustavo de la Rosa Hickerson, Magdalena Rentería Pérez, María Antonieta Pérez Reyes y David Óscar Castrejón Rivas, quienes se ostentan como diputados y diputadas integrantes de la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de las disposiciones siguientes:

"**A. En lo general la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, expedida mediante Decreto No. LXVII/EXLEY/0107/2021 I P.O., aprobado en fecha 15**

de diciembre 2021 (sic), mismo que fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, No. 104, de 29 de diciembre 2021 (sic).

"…

"**B. En lo particular los artículos 29, 207, 208 y 211, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, No. 104, de 29 de diciembre 2021 (sic).**

"…

"**C. La Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2022, en sus artículos octavo y decimoséptimo, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, No. 104, del día 29 diciembre 2021 (sic)** …"

14. Radicación y turno. Por acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número de **acción de inconstitucionalidad 30/2022,** y atento a que advirtió que existía identidad de los decretos impugnados en esta acción y la diversa **12/2022,** promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, decretó su acumulación. En virtud de lo anterior, la turnó a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf como instructora del procedimiento.

15. Desechamiento. Mediante proveído de veintinueve de marzo de dos mil veintidós, la Ministra instructora desechó de plano la **acción de inconstitucionalidad 30/2022,** al considerar actualizada la causa de improcedencia contemplada en el artículo 19, fracción IX, en relación con los diversos 59, 62, párrafo primero, y 65 de la ley reglamentaria de la materia, y 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal, debido a que el escrito inicial de demanda se encuentra firmado únicamente por diez de los treinta y tres miembros que integran la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, es decir, se promovió por el 30.30 % de las y los integrantes y, por tanto, no se reúne el porcentaje mínimo exigido por las disposiciones constitucionales y legales.

16. Recurso de reclamación. En contra del desechamiento referido, el seis de abril de dos mil veintidós, Edin Cuauhtémoc Estrada Sotelo, Lourdes Soledad

Reta Vargas, Luis Mario Baeza Cano, Rosana Díaz Reyes, Verónica Mayela Meléndez Escobedo, María Antonieta Pérez Reyes, Adriana Terrazas Porras, Benjamín Carrera Chávez, Gustavo de la Rosa Hickerson y David Óscar Castrejón Rivas, en su carácter de diputados y diputadas integrantes de la Sexagésima Séptima Legislatura del H. Congreso del Estado de Chihuahua, interpusieron recurso de reclamación.

17. Admisión del recurso de reclamación. En auto de veintiuno de abril de dos mil veintidós, se registró el recurso de reclamación con el número 82/2022-CA, se corrió traslado a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su derecho conviniera, y se turnó el expediente al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

18. Resolución del recurso de reclamación. En sesión de trece de julio de dos mil veintidós la Primera Sala, por unanimidad de cinco votos, declaró infundado el recurso de reclamación referido y confirmó el acuerdo por el que se desechó esta demanda.

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, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[6] y 10, fracción I, de la Ley

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

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

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

20. Las normas combatidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se contienen en la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, en concreto, los siguientes artículos:

I. Por cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información:

• Artículos 240, 241 y 244.

II. Por cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información:

• Artículos 5o., fracciones I, en la porción normativa "o copia certificada" y II; 242, segundo párrafo; 246, fracciones II y III; y, 247, fracción II.

21. Las normas impugnadas son del contenido literal siguiente.

---

[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 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; …"

"**Artículo 5o.** Tratándose de los servicios que a continuación se enumeran que sean prestados por cualquiera de las dependencias del Poder Ejecutivo, se pagarán derechos conforme a las cuotas que para cada caso a continuación se señalan, salvo en aquellos casos que en esta ley se establecen expresamente:

"I. Por cada certificación, constancia o copia certificada en documentos:

"a) De una hoja tamaño carta u oficio.	1.3819 UMAs
"b) Por cada hoja o fracción excedente.	0.1883 UMAs
"II. Copia fotostática simple en papel tamaño carta u oficio, por cada hoja.	0.0117 UMAs."

Capítulo XXV
De las dependencias del Poder Ejecutivo

"**Artículo 240.** Por los servicios prestados derivados de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, se pagarán los derechos conforme a las siguientes cuotas:

"I. Por papel impreso tamaño carta:

"a) Blanco y negro, por cada hoja.	0.0141 UMAs
"b) A color, por cada hoja.	0.0951 UMAs
"II. Papel impreso tamaño oficio:	
"a) Blanco y negro, por cada hoja.	0.0223 UMAs
"b) A color, por cada hoja.	0.1013 UMAs
"III. Disco compacto grabable (CD-R) cada uno.	0.1996 UMAs

"IV. Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno. 0.3549 UMAs."

Capítulo XXVI
Del H. Congreso del Estado de Chihuahua

"**Artículo 241.** Por los servicios prestados derivados de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, se pagarán los derechos conforme a las cuotas siguientes:

"I. Copia en papel tamaño carta, por cada hoja. 0.0065 UMAs

"II. Copia en papel tamaño oficio, por cada hoja. 0.0081 UMAs

"III. Papel impreso tamaño carta:

"a) Blanco y negro, por cada hoja. 0.0141 UMAs

"b) A color, por cada hoja. 0.0951 UMAs

"IV. Papel impreso tamaño oficio:

"a) Blanco y negro por cada hoja. 0.0223 UMAs

"b) A color, por cada hoja. 0.1013 UMAs

"V. Disco compacto grabable (CD-R), cada uno. 0.2344 UMAs

"VI. Disco DVD grabable (DVD+R) cada uno. 0.4799 UMAs."

"**Artículo 242.** Por cada certificación, constancia o copia certificada en documentos, se pagarán los derechos conforme al siguiente párrafo:

"**Por la expedición de copias certificadas de documentos por cada hoja tamaño carta u oficio, se pagará el derecho conforme a la siguiente cuota. 0.2359 UMAs.**"

Capítulo XXVII
Del Tribunal Superior de Justicia

"**Artículo 244.** Por los servicios prestados derivados de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, se pagarán los derechos conforme a las siguientes cuotas:

"I. Copia fotostática simple en papel tamaño carta u oficio por cada hoja.	0.0168 UMAs
"II. Papel impreso tamaño carta:	
"a) Blanco y negro, por cada hoja.	0.0168 UMAs
"b) A color por cada hoja.	0.2511 UMAs
"III. Papel impreso tamaño oficio:	
"a) Blanco y negro, por cada hoja.	0.0168 UMAs
"b) A color por cada hoja.	0.2511 UMAs
"IV. Disco compacto grabable (CD-R) cada uno.	0.2009 UMAs
"V. Disco DVD grabable (DVD+R) cada uno.	0.2009 UMAs."

"**Artículo 246.** Por los servicios prestados en la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, se pagarán los derechos conforme a las siguientes cuotas:

"…	
"II. Expedición de documento de manera digital en CD/DVD, cada uno.	0.2009 UMAs

"III. Copias simples e impresiones en blanco y negro (oficio o carta). 0.0168 UMAs."

"**Artículo 247.** Por los servicios prestados por el Instituto de Formación y Actualización Judicial, se pagarán los derechos conforme a las siguientes cuotas:

"…

"II. Copia simple de tamaño carta u oficio. 0.0168 UMAs."

III. OPORTUNIDAD

22. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[9] 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.

23. En el caso, la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua fue publicada en el Folleto Anexo del Periódico Oficial del Estado de Chihuahua **el miércoles veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno.**

24. El plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del jueves treinta de diciembre de dos mil veintiuno al viernes veintiocho de enero de dos mil veintidós.**

25. En ese sentido, si la demanda promovida se presentó a través de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el vein-

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

tiséis de enero de dos mil veintidós, se concluye que **su presentación resulta oportuna.**

IV. LEGITIMACIÓN

26. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[10] la Comisión Nacional de los Derechos 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 materia[11] señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

27. 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 Humanos[12] ejerce la representación legal de

[10] **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; …"
[11] **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."
[12] **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

ese órgano autónomo y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

28. Por lo tanto, si en el caso se promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de preceptos contenidos en la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua y la accionante considera que esas normas resultan violatorias de derechos humanos, concretamente al alegar la violación a los derechos y principios de seguridad jurídica, proporcionalidad y equidad tributarios y gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información, **cuenta con legitimación para impugnarlos.**

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

29. 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.

30. El Poder Ejecutivo Local señala que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vinculada con el artículo 19, fracción VIII, ya que el promovente no señaló vicios propios sobre la promulgación y publicación de los decretos impugnados.

31. Al respecto, resulta útil acudir al texto de los artículos que el Ejecutivo Local cita, y que dicen lo siguiente:

"**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"…

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 …"

"VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y …"

"**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"…

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; …"

32. Del texto antes referido, se desprende que el hecho de que no se haya impugnado por vicios propios la promulgación o publicación de la norma de que se trata no encuentra cabida en la causal que al efecto señala el Poder Ejecutivo Local.

33. En cambio es menester acudir al texto del artículo 61, fracción II, de la ley referida,[13] que dispone que en la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad, deberán señalarse los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; en tanto que el artículo 64, primer párrafo, del mismo cuerpo legal[14] señala que el

[13] **Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
"**Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:
"…
"II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; …"

[14] **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
"**Artículo 64.** Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el Ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho Ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo."

Ministro instructor dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción.

34. Esto es, de ninguna manera se desprende que exista como causal de improcedencia la que refiere el Poder Ejecutivo Local, y lo que en todo caso se observa es que dentro de las acciones de inconstitucionalidad se da vista al órgano ejecutivo que hubiere promulgado la norma que se impugna, para que rinda un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción.

35. Conforme a lo anterior, el argumento del Poder Ejecutivo Local es infundado, ya que con independencia de que la promovente controvierta o no por vicios propios los actos que atribuye al citado Ejecutivo Local, lo cierto es que, al tener injerencia en el procedimiento legislativo de la norma general impugnada, está invariablemente implicado en su validez y eficacia, de modo que debe acudir a la acción a fin de justificar su constitucionalidad.[15]

36. Esto es, el Ejecutivo Local se encuentra implicado en la emisión del acto presuntamente violatorio de la Constitución Federal, por lo que se encuentra en la necesidad de responder por la conformidad de sus actos frente a dicho Ordenamiento Fundamental.

37. Además, porque al impugnarse una norma de carácter general se entiende que está integrada por todas las etapas del proceso legislativo que le dio origen o que motivó su modificación o reforma, de tal manera que deben considerarse los actos que integran ese proceso como una unidad y no separarlos.

[15] Resultan aplicables, los razonamientos contenidos en el criterio número P./J. 38/2010, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.". Publicada en la *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865.

38. No existiendo otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertido de oficio por este Tribunal Pleno, se procede al estudio de la materia de fondo.

39. Las consideraciones relativas a competencia, precisión de normas reclamadas, oportunidad, legitimación y causas de improcedencia son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

VI. ESTUDIO DE FONDO

40. Toda vez que los conceptos de invalidez propuestos por la accionante se centran en dos temas, a saber, el acceso a la información, y servicios de reproducción de información, el análisis se dividirá de ese modo.

VI.1 Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información pública

Análisis de los artículos 240, 241 y 244 de Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua

41. La Comisión accionante aduce que los preceptos impugnados prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública en copias simples, copias certificadas, impresiones, así como discos compacto y digital grabables.

42. Que, en ese sentido, vulneran el derecho de acceso a la información, así como el principio de gratuidad que lo rige, reconocidos en el artículo 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.

43. Arguye que, en contraste con 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.

44. 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.

45. Conforme a lo anterior, el análisis que se abordará se realizará sobre el derecho de acceso a la información, y no así a la luz del principio de legalidad tributaria al cual alude la representante del Congreso Estatal en su informe justificado.

46. Sobre los principios y directrices que rigen el derecho de acceso a la información, y en específico el de gratuidad, este tribunal al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad,[16] ha analizado el contenido del artículo 6o.,

[16] 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.
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 Her-

nández 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.

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.

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.

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

fracción III, constitucional,[17] precisando que representa un principio fundamental para alcanzar el derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la

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.
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.
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".
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).

[17] **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."

discriminación, pues su finalidad es que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información.

47. En tales precedentes, 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 por la búsqueda que al efecto lleve a cabo el sujeto obligado, y para ello sostuvo, en lo que interesa, 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 plas-

mado 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 artículo 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.[18]

[18] 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.". 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.

• 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.

48. Conforme con lo anterior, se especificó 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 solicitadas, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información. Esto implica que el legislador debe explicar la metodología utilizada para establecer las tarifas respectivas, pues sólo así se podrá analizar su constitucionalidad.

49. Se indicó que la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, tratándose de leyes, implica que al crear una norma que regule o contenga esos costos que se traducen en una cuota o tarifa aplicables, el legislador debe realizar una motivación reforzada en la que explique esos costos y la metodología que utilizó para establecer la tarifa o cuota respectivas.

50. 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

---

"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, Tomo 3, diciembre de dos mil once, página 2077, registro digital: 160577.

considerar las razones o motivos que condujeron al legislador a establecer determinado parámetro monetario.

51. Se señaló que, si se toma en cuenta que, conforme al Texto Constitucional, la materia que nos ocupa se rige por el principio de gratuidad y que, conforme a la ley general aplicable, sólo puede cobrarse el costo de los materiales usados para su reproducción, envío o, en su caso, la certificación de documentos, es claro que el legislador debe cumplir con la carga de motivar de manera reforzada esos aspectos al emitir la disposición legal conducente.

52. Este Alto Tribunal precisó que, en caso de incumplir ese deber, los órganos judiciales competentes no podrían examinar si la norma efectivamente se ajusta a dicho parámetro de regularidad, esto es, si respeta o no el principio de gratuidad, al ser precisamente una obligación de motivación del órgano legislativo competente.

53. En aquellos precedentes también se determinó que, al tratarse del cobro de derechos, las cuotas aplicables deben ser acordes al costo que implica para el Estado proporcionar el servicio, aunado a que las cuotas respectivas están contenidas en la Ley Federal de Derechos, pero en caso de que al sujeto obligado no le sea aplicable, entonces los montos ahí contenidos constituyen un referente que no debe ser rebasado.

54. Por último, se precisó 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.

55. Ahora, los artículos cuya invalidez se reclama disponen:

Capítulo XXV
De las dependencias del Poder Ejecutivo

"**Artículo 240.** Por los servicios prestados derivados de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, se pagarán los derechos conforme a las siguientes cuotas:

"I. Por papel impreso tamaño carta:

"a) Blanco y negro, por cada hoja.	0.0141 UMAs
"b) A color, por cada hoja.	0.0951 UMAs

"II. Papel impreso tamaño oficio:

"a) Blanco y negro, por cada hoja.	0.0223 UMAs
"b) A color, por cada hoja.	0.1013 UMAs
"III. Disco compacto grabable (CD-R) cada uno.	0.1996 UMAs
"IV. Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno.	0.3549 UMAs."

Capítulo XXVI
Del H. Congreso del Estado de Chihuahua

"**Artículo 241.** Por los servicios prestados derivados de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, se pagarán los derechos conforme a las cuotas siguientes:

"I. Copia en papel tamaño carta, por cada hoja.	0.0065 UMAs
"II. Copia en papel tamaño oficio, por cada hoja.	0.0081 UMAs

"III. Papel impreso tamaño carta:

"a) Blanco y negro, por cada hoja. .	0141 UMAs
"b) A color, por cada hoja.	0.0951 UMAs

"IV. Papel impreso tamaño oficio:

"a) Blanco y negro por cada hoja.	0.0223 UMAs

"b) A color, por cada hoja. 0.1013 UMAs

"V. Disco compacto grabable (CD-R), cada uno. 0.2344 UMAs

"VI. Disco DVD grabable (DVD+R) cada uno. 0.4799 UMAs."

Capítulo XXVII
Del Tribunal Superior de Justicia

"**Artículo 244.** Por los servicios prestados derivados de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, se pagarán los derechos conforme a las siguientes cuotas:

"I. Copia fotostática simple en papel tamaño carta u oficio por cada hoja. 0.0168 UMAs

"II. Papel impreso tamaño carta:

"a) Blanco y negro, por cada hoja. 0.0168 UMAs

"b) A color por cada hoja. 0.2511 UMAs

"III. Papel impreso tamaño oficio:

"a) Blanco y negro, por cada hoja. 0.0168 UMAs

"b) A color por cada hoja. 0.2511 UMAs

"IV. Disco compacto grabable (CD-R) cada uno. 0.2009 UMAs

"V. Disco DVD grabable (DVD+R) cada uno. 0.2009 UMAs."

56. Las normas transcritas prevén las tarifas aplicables por la reproducción de constancias derivadas de acceso a la información pública gubernamental de las dependencias del Poder Ejecutivo Estatal, del Congreso del Estado de Chihuahua y del Tribunal Superior de Justicia.

57. Si bien puede llevarse a cabo el cobro por tales **impresiones, copias o información entregada en disco compacto CD/DVD,** 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.

58. Esto es así porque, en materia de acceso a la información, donde 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.

59. En este sentido, de la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de las normas impugnadas se advierte que **el Congreso Estatal no justificó el cobro por la reproducción de información (ya sea en copia, en hoja impresa o en discos compactos o discos versátiles digitales CD/DVD) 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.

60. 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.

61. Aunado a lo 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 corresponde 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 referidos.

62. 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 el costo de las **copias simples, impresiones o entrega de información digital en CD/DVD** de lo que resulta la inconstitucionalidad de las normas.

63. Además, los preceptos no establecen el cobro a partir de la 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 veinte hojas simples, reforzando la inconstitucionalidad al cobro de **copias simples.**

64. Sin que le asista la razón al Poder Ejecutivo Local al indicar que dicha imprecisión queda liberada, pues el artículo 64, cuarto párrafo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua dispone que "la información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples", por lo que debe entenderse que se establece una exención a dichos pagos cuando la entrega consista en no más de veinte hojas simples.

65. Lo anterior, pues los preceptos impugnados antes transcritos establecen los cobros en razón de cada hoja, y las exenciones deben estar previstas expresamente dentro de la ley de que se trate, por lo cual es evidente que no se puede realizar la interpretación que pretende el Poder Ejecutivo Local.

66. Por las razones expuestas, este Tribunal Pleno declara la inconstitucionalidad de los artículos 240, 241 y 244 de Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

67. Este Tribunal Pleno llegó a una conclusión semejante al resolver las acciones de inconstitucionalidad **35/2021**[19] y **185/2021.**[20]

68. Las consideraciones relativas a la declaratoria de invalidez de los artículos 240, fracciones I, II y IV; 241, fracciones III a la VI; y 244, fracciones de la I a la III; de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de diez votos. Las consideraciones relativas a la declaratoria de invalidez de los artículos 240, fracción III; 241, fracciones I y II; y 244, fracciones IV y V; del mismo ordenamiento son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de nueve votos. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra de consideraciones.

[19] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **35/2021,** Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Norma Lucía Piña Hernández, 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en sus temas I y II.2, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez del artículo undécimo, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, así como de los apartados XXII, numerales del 1 al 4, XXIII, numeral 1, y XXIV, numeral 1, de la "Tarifa para el cobro de derechos", anexa al referido ordenamiento legal.

[20] 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, 11 de octubre de 2022. 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 Quilethtla, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

VI.2 Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información

Análisis de los artículos 5, fracciones I, en la porción normativa "o copia certificada", y II; 242, segundo párrafo; 246, fracciones II y III; y 247, fracción II, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua

69. La Comisión accionante señala, en esencia, que los artículos impugnados prevén cobros injustificados y desproporcionados por la entrega de documentos en copias simples, copias certificadas y de forma digital en CD/DVD 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 lo tanto, vulneran el principio de proporcionalidad de las contribuciones.

70. Sostiene que se viola el principio de proporcionalidad tributaria porque, al establecer el cobro de derechos por los servicios que presta cualquier dependencia del Poder Ejecutivo, del Congreso, así como de la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, y del Instituto de Formación y Actualización Judicial, ambos del Tribunal Superior de Justicia, por la reproducción y entrega de documentos, ya sea mediante copias simples, expedición de certificaciones y/o en forma digital mediante CD/DVD, no se advierte razonabilidad entre el costo de los materiales usados, porque no responde al gasto que efectuó la autoridad que expide el servicio.

71. En particular, el artículo 5, fracción I, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua establece tarifas diferenciadas de acuerdo al número de fojas, atento a que en la expedición de copias certificadas, en el inciso a) prevé que por cada hoja tendrá un costo de 1.3819 UMAs; sin embargo, en el inciso b) prevé que por cada hoja excedente se tendrá que cubrir una tarifa de 0.01883 UMAs. Por lo cual dicha disposición no sólo es desproporcional, pues ambos incisos establecen cuotas por cada hoja, sino que también transgreden el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues las y los gobernados no tienen certeza de cuál cuota será la que deberán cubrir cuando soliciten la

expedición de copias certificadas. En tales condiciones, los argumentos planteados son esencialmente **fundados.**

72. Como se ha referido, 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,**[21] y de manera reciente en las acciones de inconstitucionalidad **51/2021,**[22] **33/2021,**[23] **75/2021** [24] y **77/2021.**[25]

[21] 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 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".

[22] 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.

[23] 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.

[24] 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.

[25] 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

73. Ello, pues la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es diferente a la de los impuestos, de modo que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio. A partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.[26]

74. Por lo que hace al cuestionamiento expuesto por la accionante, 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.

---

de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado C, denominado "Expedición de copias certificadas".

[26] Jurisprudencia P./J. 2/98, citada con anterioridad en el pie de página 18.
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 18, cuyo rubro y texto es: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."

75. Asimismo, indicaron que, en contraste con las copias simples –que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, de que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado–, las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

76. 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 jurídicas al interesado, concluyendo que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y después de confrontarlo reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.

77. A partir de lo dicho, 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.

78. Se precisó 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, ya que 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.

79. 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).",[27] 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."[28]

80. A partir de tales premisas, en primer término, se analizarán las porciones relativas al establecimiento de cuotas por copias certificadas, a saber, los artículos 5o., fracción I, en la porción normativa "o copia certificada"; y 242, segundo párrafo, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, que disponen:

[27] Citada con anterioridad en la nota al pie de página 18 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 tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno."

[28] 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

"**Artículo 5o.** Tratándose de los servicios que a continuación se enumeran que sean prestados por cualquiera de las dependencias del Poder Ejecutivo, se pagarán derechos conforme a las cuotas que para cada caso a continuación se señalan, salvo en aquellos casos que en esta ley se establecen expresamente:

"I. Por cada certificación, constancia o copia certificada en documentos:

"a) De una hoja tamaño carta u oficio. 1.3819 UMAs

"b) Por cada hoja o fracción excedente. 0.1883 UMAs …"

Capítulo XXVI
Del H. Congreso del Estado de Chihuahua

"…

"**Artículo 242.** …

"**Por la expedición de copias certificadas de documentos por cada hoja tamaño carta u oficio, se pagará el derecho conforme a la siguiente cuota. 0.2359 UMAs.**"

81. En el artículo 5, fracción I, en la porción normativa impugnada, se indica que por cada copia certificada de hoja tamaño carta u oficio se cobrará 1.3819 UMAS ($132.96), y por cada hoja o fracción excedente 0.1883 UMAS ($18.11).

82. El párrafo segundo del artículo 242, que se encuentra ubicado dentro del capítulo XXVI, denominado "Del H. Congreso del Estado de Chihuahua", prevé que por cada hoja certificada tamaño carta u oficio se pagará la cuota de 0.2359 UMAS ($22.00).

---

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.

83. A consideración de este Tribunal Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas referidas resultan desproporcionales, como lo alega la accionante, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio, ni con el costo que implica certificar un documento.

84. 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, también lo es, como ya se explicó, que 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.

85. 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.

86. Al respecto, ni de las leyes ni de los procedimientos o antecedentes legislativos se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos, por lo que son inconstitucionales por violar los principios de equidad y proporcionalidad tributarias. Por tanto, deben invalidarse las porciones normativas analizadas.

87. Aunado a lo anterior, también se viola el principio de seguridad jurídica, atento a que se prevén dos cuotas distintas dentro del artículo 5, fracción I, transcrito, a saber, una por cada hoja y otra por cada hoja excedente, lo cual genera que las y los gobernados no tengan certeza de cuál de tales cuotas será la que deberán cubrir cuando soliciten la expedición de copias certificadas.

88. Luego, procede declarar la invalidez de los artículos 5, fracción I, en la porción normativa "o copia certificada"; y 242, segundo párrafo, de la Ley Estatal

de Derechos de Chihuahua, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

89. Ahora, se analizarán las disposiciones normativas restantes en las que se establecen tarifas por copias simples, impresiones y expedición de documentos en formato digital CD/DVD.

90. Para examinar la constitucionalidad de los artículos 5, fracción II; 246, fracciones II y III; y 247, fracción II, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, conviene recordar que, conforme a lo antes referido, 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.

91. Las disposiciones impugnadas son las siguientes:

"**Artículo 5o.** Tratándose de los servicios que a continuación se enumeran que sean prestados por cualquiera de las dependencias del Poder Ejecutivo, se pagarán derechos conforme a las cuotas que para cada caso a continuación se señalan, salvo en aquellos casos que en esta ley se establecen expresamente:

"…

"II. Copia fotostática simple en papel tamaño carta u oficio, por cada hoja.	0.0117 UMAs."

"**Artículo 246.** Por los servicios prestados en la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, se pagarán los derechos conforme a las siguientes cuotas:

"…

"II. Expedición de documento de manera digital en CD/DVD, cada uno.	0.2009 UMAs

"III. Copias simples e impresiones en blanco y negro (oficio o carta). 0.0168 UMAs."

"**Artículo 247.** Por los servicios prestados por el Instituto de Formación y Actualización Judicial, se pagarán los derechos conforme a las siguientes cuotas:

"…

"II. Copia simple de tamaño carta u oficio. 0.0168 UMAs."

92. Del artículo 5, fracción II, se desprende que, tratándose de servicios prestados por cualquier dependencia del Poder Ejecutivo Local, se prevé la tarifa por copia simple tamaño carta u oficio de 0.0117 UMAs ($1.12).

93. Del artículo 246, fracciones II y III, tratándose de servicios prestados en la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales por expedición de documento de manera digital en CD/DVD se cobrará 0.2009 UMAs ($19.33), e indica que por copias simples e impresiones en blanco y negro (oficio o carta) se cobrará 0.0168 UMAs ($1.61).

94. Finalmente, el artículo 247 establece por los servicios prestados por el Instituto de Formación y Actualización Judicial, por copia simple de tamaño oficio o carta la cuota de 0.0168 UMAs ($1.61).

95. Al respecto, conviene acudir al texto del artículo 4o., segundo párrafo, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, que indica lo siguiente:

"**Artículo 4o.** Para efectos de la presente ley se entenderá por Unidad de Medida y Actualización, la comprendida en los párrafos sexto y séptimo del apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su cuantificación diaria vigente para el ejercicio fiscal correspondiente, y será representada en la misma con la abreviatura UMAs.

"Para determinar las cuotas de los derechos establecidos en esta ley se considerarán, inclusive, las fracciones del peso; no obstante lo anterior, para

efectuar su pago, el monto se ajustará para que las que contengan cantidades que incluyan de 1 hasta 50 centavos se ajusten a la unidad del peso inmediata anterior y las que contengan cantidades mayores de 51 y hasta 99 centavos, se ajusten a la unidad del peso inmediata superior.

"Cuando en un mismo acto el contribuyente deba efectuar el pago de dos o más derechos, deberá considerar, en todo caso, la cuota ajustada que corresponda a cada derecho."

96. De dicho texto se obtiene que, para efectuar el pago de las cuotas, se deben ajustar las cantidades a la unidad del peso inmediata anterior o superior, de forma tal que las tarifas antes indicadas en los preceptos transcritos quedarían de la siguiente manera:

- Servicios prestados por cualquier dependencia del Poder Ejecutivo Local, por copia simple tamaño carta u oficio: **$1.00** (un peso 00/100 M.N.).

- Servicios prestados en la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales por expedición de documento de manera digital en CD/DVD: **$19.00** (diecinueve pesos 00/100 M.N.).

- Servicios prestados en la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales por copias simples e impresiones en blanco y negro, oficio o carta: **$2.00** (dos pesos 00/100 M.N.).

- Servicios prestados por el Instituto de Formación y Actualización Judicial, por copia simple de tamaño oficio o carta: **$2.00** (dos pesos 00/100 M.N.).

97. Así, de las normas impugnadas se desprende que la tarifa mínima establecida por **copia simple** es de $1.00 (un peso), siendo el artículo 5o. el único que especifica que es *por hoja*. Y la cuota máxima por copia simple es de $2.00 (dos pesos) conforme al redondeo previsto en el artículo 4 de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, lo que denota que las cuotas previstas por copias

simples son desproporcionales, pues tales montos no responden al gasto que efectuó la autoridad que expide el servicio.

98. Lo mismo ocurre tratándose de impresiones en blanco y negro, al no advertirse la razonabilidad entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, por lo que las cuotas para ello no encuentran justificación con relación al gasto efectuado por el Estado.

99. Y también resultan desproporcionales las cuotas establecidas por reproducción de documento en CD o DVD, pues de igual manera no corresponden al costo del servicio, además se advierte que al respecto se prevé la cuota establecida de la siguiente manera: "Expedición de documento de manera digital en CD/DVD, cada uno".

100. Texto el anterior que genera que el artículo 246, fracción II, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua se pueda entender de dos formas. La primera, antes comentada, consistente en que por cada documento que se plasme digitalmente en CD o DVD se cobrarán $19.00 (diecinueve pesos 00/100 M.N.) y, la segunda que, por cada CD o DVD, independientemente del número de documentos que se soliciten, se cobrará esa cifra.

101. En el primer supuesto, como se dijo, la norma es inconstitucional, pues es desproporcional que el Estado cobre $19.00 (diecinueve pesos 00/100 M.N.) por un CD o DVD. Atendiendo a la segunda interpretación, el precepto también es inconstitucional, porque se aplicaría una misma cuota de $19.00 (diecinueve pesos 00/100 M.N.) independientemente del número de documentos que integre el CD o DVD –con autonomía de la capacidad de cada dispositivo–, originando un trato desigual entre sujetos que reciben el mismo servicio, esto es, recibir información dentro de un CD o un DVD.

102. Consideraciones generales semejantes a las aquí expresadas fueron desarrolladas en las diversas acciones de inconstitucionalidad **15/2019,**[29]

[29] 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

93/2020,[30] y **105/2020,**[31] y, más recientemente en las acciones de inconstitucionalidad **185/2021**[32] y **1/2022.**[33]

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 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 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.

[30] 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.

[31] 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.

[32] 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, 11 de octubre de 2022. 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".

[33] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **1/2022,** Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Loretta Ortiz Ahlf, 13 de octubre de 2022. 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, 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 sesión y la votación calificada mayoritaria que se ha expresado en precedentes al respecto, Pérez Dayán con razones distintas en el tema del

103. Por lo cual, procede declarar la invalidez de los artículos 5, fracciones I, en la porción normativa "o copia certificada", y II; 242, segundo párrafo; 246, fracciones II y III; y 247, fracción II; de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

104. Las consideraciones relativas a la declaratoria de invalidez de los artículos 5, fracciones I, en su porción normativa "o copia certificada", y II; 242, párrafo segundo; y 247, fracción II, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de ocho votos. Las consideraciones relativas a la declaratoria de invalidez del artículo 246, fracción II, del mismo ordenamiento son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de nueve votos. Las consideraciones relativas a la declaratoria de invalidez de la fracción III de este último precepto son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de diez votos. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra de consideraciones.

VII. EFECTOS

105. 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 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.

106. Declaratoria de invalidez: En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los artículos 5, fracciones I, en la porción normativa "o copia certificada", y II; 240; 241; 242,

servicio de alumbrado público y presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

segundo párrafo; 244; 246, fracciones II y III; y 247, fracción II; de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

107. 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, las declaratorias de invalidez decretadas surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Chihuahua.

108. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de once 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 5, fracciones I, en su porción normativa "o copia certificada", y II, 240, 241, 242, párrafo segundo, 244, 246, fracciones II y III, y 247, fracción II, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chihuahua, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, 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 once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo cuarenta y nueve del proyecto original, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.1, denominado "Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez de los artículos 240, fracciones I, II y IV; 241, fracciones III a la VI; y 244, fracciones de la I a la III; de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández en contra del párrafo cuarenta y nueve del proyecto original, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.1, denominado "Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información

pública", consistente en declarar la invalidez del artículo 240, fracción III; 241, fracciones I y II; y 244, fracciones IV y V; de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez total de dicha fracción, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información", consistente en declarar la invalidez del artículo 5, fracción I, en su porción normativa "o copia certificada", de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información", consistente en declarar la invalidez del artículo 5, fracción II, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat

y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información", consistente en declarar la invalidez del artículo 242, párrafo segundo, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información", consistente en declarar la invalidez del artículo 246, fracción II, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información", consistente en declarar la invalidez del artículo 246, fracción III, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información", consistente en declarar la invalidez del artículo 247, fracción II, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

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

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. Doy fe.

Firman el señor Ministro presidente y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de julio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 12/2022 y su acumulada 30/2022.

En sesión de veinticuatro de octubre del dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro en que invalidó, entre otros, los artículos 5, fracciones I, en la porción normativa "o copia certificada", y II; 242, párrafo segundo; 246, fracciones II y III; y 247, fracción II, de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

Para sustentar esa decisión se explicó que las normas que prevén cuotas por concepto de derechos son constitucionales si son acordes o proporcionales al costo de los servicios proporcionados y si son aplicadas a todos aquellos que reciban el mismo servicio.

En relación con las cuotas por copias certificadas, contenidas en los artículos 5, fracción I, en la porción normativa "o copia certificada", y 242, párrafo segundo, la mayoría del Pleno estableció que son desproporcionales porque no guardan relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio, ni con el costo que implica certificar un documento, aunado a que ni de las leyes y tampoco de los procedimientos o antecedentes legislativos se podía advertir que se sustentan en una base objetiva y razonable a partir de los materiales utilizados y sus costos, razón por la que violan los principios de equidad y proporcionalidad tributaria.

Asimismo, porque el referido artículo 5, fracción I, transgrede la garantía de seguridad jurídica al prever dos cuotas distintas, a saber, una por cada hoja y otra por cada hoja excedente, lo cual genera que las personas no tengan certeza de cuál de ellas es la que deberán cubrir al solicitar la expedición de copias certificadas.

Mi voto en contra de la declaratoria de invalidez es porque si bien no es aplicable el parámetro de regularidad constitucional relativo al derecho de acceso a la información pública y, por ende, lo relacionado con una exposición de motivos reforzada a partir de los materiales utilizados y sus costos, lo cierto es que no se proporciona un parámetro claro a partir del cual se establezca la inconstitucionalidad de las normas relativas a copias certificadas.

Este voto se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE (LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS).

IV. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS. LAS NORMAS QUE CONDICIONAN EL ACCESO DE LOS DERECHOHABIENTES A LOS BENEFICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL A QUE EL SERVIDOR PÚBLICO PERCIBA DE MANERA ÍNTEGRA SU SUELDO O SALARIO, AL ENTERO OPORTUNO DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES QUE DEBE REALIZAR LA PATRONAL AL INSTITUTO, Y A QUE LA PATRONAL REALICE LOS DESCUENTOS A SUS AFILIADOS POR CONCEPTO DE PRÉSTAMOS, VIOLAN LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL DERECHO AL GOCE DE LAS PRESTACIONES CONSIGNADAS EN ESTA LEY, ESTARÁ SUJETO AL ENTERO OPORTUNO QUE DEBERÁN REALIZAR LAS ENTIDADES PÚBLICAS PATRONALES AL ISSTECH, DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES QUE ORDENA LA PRESENTE LEY", 63 Y 131 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS).

V. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS. LA POSIBILIDAD DE QUE EL SERVIDOR PÚBLICO LOCAL DENUNCIE

IRREGULARIDADES ANTE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO PARA OBTENER LAS CUOTAS Y APORTACIONES PREVISTAS EN LA LEY RESPECTIVA, NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 9, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL SERVIDOR PÚBLICO COADYUVARÁ DENUNCIANDO CUALQUIER IRREGULARIDAD DE LA QUE TENGA CONOCIMIENTO, A EFECTO DE QUE EL ISSTECH SE ENCUENTRE EN CONDICIONES DE OBTENER LAS CUOTAS Y APORTACIONES PREVISTAS EN ESTA LEY", DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS).

VI. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS. LA CONDICIÓN DE QUE EL PADRE Y/O MADRE HUBIESEN DEPENDIDO ECONÓMICAMENTE DEL DESCENDIENTE FALLECIDO PARA TENER DERECHO A RECIBIR LA PENSIÓN POR MUERTE, ES ACORDE CON EL DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL RECONOCIDO EN LOS ARTÍCULOS 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y 61 DEL CONVENIO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (ARTÍCULO 88, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE QUE HUBIESEN DEPENDIDO ECONÓMICAMENTE DEL AFILIADO O PENSIONADO", DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS).

VII. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS. LA CONDICIÓN DE QUE EL PADRE Y/O MADRE HUBIESEN DEPENDIDO ECONÓMICAMENTE DEL DESCENDIENTE FALLECIDO PARA TENER DERECHO A RECIBIR LA PENSIÓN POR MUERTE NO VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (ARTÍCULO 88, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE QUE HUBIESEN DEPENDIDO ECONÓMICAMENTE DEL AFILIADO O PENSIONADO", DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS).

VIII. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS. LA CONDICIÓN DE QUE EL PADRE Y/O MADRE HUBIESEN DEPENDI-

DO ECONÓMICAMENTE DEL DESCENDIENTE FALLECIDO PARA TENER DERECHO A RECIBIR LA PENSIÓN POR MUERTE NO VIOLA LA LIBERTAD DE TRABAJO (ARTÍCULO 88, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE QUE HUBIESEN DEPENDIDO ECONÓMICAMENTE DEL AFILIADO O PENSIONADO", DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS).

IX. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS. LA CONDICIÓN DE QUE EL PADRE Y/O MADRE HUBIESEN DEPENDIDO ECONÓMICAMENTE DEL DESCENDIENTE FALLECIDO PARA TENER DERECHO A RECIBIR LA PENSIÓN POR MUERTE NO VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA (ARTÍCULO 88, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE QUE HUBIESEN DEPENDIDO ECONÓMICAMENTE DEL AFILIADO O PENSIONADO", DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS).

X. SEGURIDAD SOCIAL. LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA ESTABLECER UN RÉGIMEN DE PENSIONES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS, SIEMPRE QUE RESPETEN LAS BASES MÍNIMAS CONSTITUCIONALES Y LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RESPECTIVOS (ARTÍCULO 88, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE QUE HUBIESEN DEPENDIDO ECONÓMICAMENTE DEL AFILIADO O PENSIONADO", DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XI. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS. LA CONDICIONANTE QUE SE IMPONE AL PADRE O A LA MADRE DEL SERVIDOR PÚBLICO FALLECIDO PARA QUE PUEDA GOZAR DE LA PENSIÓN POR MUERTE, CONSISTENTE EN QUE ÉSTOS NO GOCEN DE NINGUNA OTRA PENSIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL, CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN INJUSTIFICADA AL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 88, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO POSEAN UNA PENSIÓN PROPIA DERIVADA DE CUALQUIER RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL", DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XII. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS. LA CONDICIONANTE QUE SE IMPONE AL PADRE O A LA MADRE DEL SERVIDOR PÚBLICO FALLECIDO PARA QUE PUEDA GOZAR DE LA PENSIÓN POR MUERTE, CONSISTENTE EN QUE ÉSTOS NO GOCEN DE NINGUNA OTRA PENSIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 88, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO POSEAN UNA PENSIÓN PROPIA DERIVADA DE CUALQUIER RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL", DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XIII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO INHABILITADA PARA EJERCER CARGOS PÚBLICOS PARA SER DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 47, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XIV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE CARECER DE ANTECEDENTES PENALES, RELATIVOS A DELITOS QUE AMERITEN PRISIÓN PREVENTIVA O LA APLICACIÓN DE UNA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD, PARA SER DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS, RESULTA SOBREINCLUSIVO Y VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 47, FRACCIÓN V, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XV. 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 9, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL DERECHO AL GOCE DE LAS PRESTACIONES CONSIGNADAS EN ESTA LEY, ESTARÁ SUJETO AL ENTERO OPORTUNO QUE DEBERÁN REALIZAR LAS ENTIDADES PÚBLICAS PATRONALES AL ISSTECH, DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES QUE ORDENA LA PRESENTE LEY", 47, FRACCIONES IV Y V, 63, 88, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NOR-

MATIVA "Y NO POSEAN UNA PENSIÓN PROPIA DERIVADA DE CUALQUIER RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL", Y 131 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 197/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 11 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **once de octubre de dos mil veintidós.**

VISTOS, Y
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Demanda inicial y normas impugnadas.** Por oficio presentado a través del buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de agosto de dos mil veinte y recibido el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal,[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:

"Artículos 9, 47, fracciones IV y V, 63, 88, fracción III, en la porción normativa 'en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social' y 131 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto Número 173, publicado el dieciocho de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa, cuyo texto es el siguiente:

"'Artículo 9. El derecho al goce de las prestaciones consignadas en esta ley, estará sujeto al entero oportuno que deban realizar las entidades públicas

[1] Fojas 1 y 54 de la versión digitalizada del escrito de demanda que corre agregado al expediente electrónico de este asunto.

patronales al ISSTECH, de las cuotas y aportaciones que ordena la presente ley. El servidor público coadyuvará denunciando cualquier irregularidad de la que tenga conocimiento, a efecto de que el ISSTECH se encuentre en condiciones de obtener las cuotas y aportaciones previstas en esta ley.'

"'Artículo 47. Para ser director general se requiere:

"'I a III …

"'IV. No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos.

"'V. Carecer de antecedentes penales, relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad. …'

"'Artículo 63. Los afiliados que por cualquier causa no perciban la totalidad de su sueldo o salario, o bien, que la entidad pública patronal no les realice el descuento de las cuotas establecidas en esta ley, sólo podrán continuar disfrutando de los beneficios que la misma les otorga, mediante el pago de la totalidad de las cuotas que les correspondan; debiendo comunicar a la entidad pública patronal en la que laboran si se trata de una irregularidad, para que corrija lo necesario y expida la constancia que solicita el ISSTECH. Cuando la omisión exceda de un año, el ISSTECH cuantificará el capital constitutivo correspondiente y solicitará su pago a la entidad pública patronal, conforme a la normatividad reglamentaria aplicable.'

"'Artículo 88. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:

"'I a II …

"'III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.'

"'Artículo 131. No podrán acceder a las prestaciones a cargo del fondo de préstamos y prestaciones sociales, aquellos servidores públicos afiliados, cuan-

do la entidad pública patronal a la que pertenezcan se retrase u omita cuotas y aportaciones para el rubro de préstamos y prestaciones sociales o bien no entere los descuentos realizados a sus afiliados, por concepto de préstamos.'"

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión accionante considera que las normas que impugna son contrarias a los artículos 1o., 5o., 14, 16, 35, fracción VI, y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 23, inciso c), 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 6, 9 y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"; 2, 15, 25, inciso c), y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 2, 6, 9, 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión accionante hace valer, en esencia, lo siguiente:

• **Primero. Los artículos 9, 63 y 131 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas (ISSTECH) violan los derechos a la seguridad social y a la salud de los derechohabientes,** ya que condicionan de forma injustificada el goce de las prestaciones de seguridad social, sólo cuando la entidad patronal haya enterado al ISSTECH, de manera oportuna, las cuotas y aportaciones establecidas, y que los afiliados perciban la totalidad de su sueldo o salario; de manera que, si el patrón no entera las cuotas y aportaciones, los trabajadores y sus beneficiarios no podrán gozar de esas prestaciones.

Las normas impugnadas son inconstitucionales al condicionar de manera injustificada el otorgamiento de los beneficios inherentes a los seguros de salud, pensiones, préstamos y demás prestaciones sociales a un hecho ajeno a los servidores públicos chiapanecos, lo cual vulnera los derechos a la seguridad social y a la salud de las personas derechohabientes del ISSTECH, toda vez que, conforme a la propia ley, la responsabilidad del pago oportuno de las cuotas y aportaciones corresponde exclusivamente al Estado en su carácter de patrón y no a los trabajadores.

Para explicar lo anterior, la accionante desarrolla dos apartados.

A. Derechos de seguridad social y de acceso a los servicios de salud

El Poder Revisor de la Constitución, al consagrar el derecho a la salud en el Texto Constitucional derivado de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de 1983, entendió que el Estado debe garantizarla a través del otorgamiento de servicios públicos de salud, cuya prestación es obligatoria para el Estado.

Uno de los mecanismos a través de los cuales se puede acceder a los servicios de salud, son los regímenes de seguridad social que contempla el artículo 123 constitucional. La fracción XXIX de su apartado A, señala los seguros que deben organizarse para la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares, esto es, invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, servicios de guardería y cualquier otro; en tanto que en la fracción XI de su apartado B, se prevén las bases mínimas de seguridad social a favor de los trabajadores de los Poderes de la Unión en términos similares.

En el ámbito internacional, el derecho fundamental a la seguridad social se encuentra reconocido en los artículos XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que es obligación del Estado proporcionar a los individuos el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia. Asimismo, ha precisado que el derecho humano de seguridad social constituye un mecanismo necesario para el desarrollo y progreso socioeconómico, así como una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, de género y racial.

Si bien, en general, se establece un mínimo de prestaciones sociales a que tienen derecho los trabajadores y sus familias, su desarrollo debe ser progresivo, lo que se traduce en que los beneficios de la seguridad social deben aumentarse de sus mínimos de manera progresiva y una vez alcanzado un nivel subsecuente, resulte imposible retroceder a uno menor.

Por tanto, el derecho a la seguridad social se erige como la prerrogativa de todos los trabajadores y sus familiares a quedar respaldados ante eventualidades que limitan el desarrollo de sus capacidades laborales o de su familia, mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales, así como de protección de asistencia médica y de ayuda, cuya plena garantía corresponde al Estado.

B. Condicionamiento indebido en el goce de las prestaciones de seguridad social

Los artículos 9, 63 y 131 impugnados, vulneran los derechos de acceso a la salud y el diverso de seguridad social, al condicionar el acceso a los derechohabientes a los beneficios de seguridad social por falta del entero oportuno de las cuotas y aportaciones en un sistema en el cual corresponde a las entidades públicas patronales realizar dichos pagos.

La ley impugnada establece un plan de seguridad social contributivo, en el cual las cuotas y aportaciones deben ser retenidas y enteradas por las entidades públicas patronales, de manera que el incumplimiento de ese pago no es atribuible de manera directa al servidor público asegurado. En efecto, su artículo 15 establece que las entidades públicas patronales tienen la obligación de realizar el pago en tiempo y forma de las cuotas y aportaciones que las mismas determinen.

Así, las tres normas combatidas autorizan a que se restrinjan las prestaciones de seguridad social en perjuicio de los asegurados, cuando existan adeudos de contribuciones, en un régimen en el que la responsabilidad de los pagos correspondientes no es de la persona afiliada, sino de manera exclusiva le es propia a las entidades públicas patronales.

Esa Suprema Corte ha establecido que los trabajadores no pueden ser privados del acceso a los servicios de seguridad social por cuestiones que no les sean imputables directamente, como la responsabilidad en el pago que corresponde al Estado en su carácter de patrón, al resolver, entre otros, el **amparo en revisión 229/2008,** así como en las **acciones de inconstitucionalidad 101/2014** y **19/2015.**

En dichos asuntos se sostuvo que, en respeto a los derechos de acceso a los servicios de salud y de seguridad social, no puede restringirse el acceso de los derechohabientes a los beneficios respectivos por la falta de entero oportuno de las cuotas de seguridad social, toda vez que su pago es obligación de las entidades públicas patronales y no de los trabajadores.

Como corolario, existen mecanismos para asegurar el pago de las cuotas, como la afectación o compensación de las participaciones, transferencias, asignaciones presupuestales y cualesquiera otros recursos líquidos de las entidades públicas patronales deudoras, tal como la propia ley que nos ocupa establece en su artículo 144, sin la necesidad de restringir a los afiliados y sus beneficiarios el acceso a las prestaciones de seguridad social.

De manera particular, el artículo 63 de la ley que se impugna, restringe el disfrute de los beneficios de seguridad social cuando el afiliado no perciba su sueldo de forma íntegra, lo cual resulta inconstitucional, pues dicha situación no implica que no pueda enterar las cuotas correspondientes al instituto.

En la **jurisprudencia P./J. 26/2016 (10a.),** de rubro: "SEGURIDAD SOCIAL. ES INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, AL CONDICIONAR EL DISFRUTE DE LOS BENEFICIOS A LA RECEPCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES.", la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el acceso a los servicios de salud y el derecho a la seguridad social no pueden ser restringidos por falta de entero oportuno de las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondientes. Lo anterior es así, debido a que el pago de las referidas sumas obedece a una responsabilidad que corresponde cumplir exclusivamente al patrón y no a los trabajadores, lo que sig-

nifica que no es posible privar a estos últimos del acceso a los servicios de seguridad social por cuestiones que no les son imputables directamente.

En el caso, el artículo 4, fracción VII, de la ley analizada, determina que las cuentas institucionales estarán integradas con las cuotas y aportaciones que la misma ley establece a cargo de las entidades públicas patronales, lo cual de ninguna manera justifica que, para gozar de los beneficios de seguridad social, los trabajadores deben estar al corriente de sus enteros, pues la manera en la que se conforma el patrimonio de dicha institución y con cargo al cual cumple sus obligaciones no es razón suficiente para condicionar el disfrute de tales prerrogativas a un aspecto económico. Asimismo, del numeral referido en sus fracciones II, VIII y X, se desprende que las entidades públicas patronales están obligadas a realizar las aportaciones respectivas, en tanto que las cuotas de los trabajadores se realizan vía descuento a cargo del salario que corresponda.

Así, resulta inconcuso que es un ente ajeno al trabajador público el que se encarga de realizar los descuentos por concepto de cuotas de seguridad social, con lo cual se evidencia que las disposiciones impugnadas condicionan injustificadamente el disfrute de los beneficios de seguridad social a hechos ajenos al afiliado, como el que esté al corriente de las cuotas y aportaciones del ISSTECH o a que se reciba de manera íntegra su salario.

En la **jurisprudencia P./J. 188/2008,** de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4 Y 123, APARTADO V, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).", se ha determinado que en los casos en que los Institutos de Seguridad Social ordenen la suspensión de los beneficios de seguridad social, cuando las dependencias o entidades incumplan con el deber de enterar total o parcialmente las cuotas, es evidente que se restringe o menoscaba el derecho de los trabajadores a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando hayan cubierto sus cuotas oportunamente, lo que además contraviene la garantía de seguridad social.

Luego entonces, en el caso concreto, las disposiciones impugnadas resultan inconstitucionales, pues el responsable de enterar las cuotas y aportaciones al ISSTECH son los empleadores, motivo por el cual no deben verse afectados ni corresponde imponerles a los trabajadores cargas que excedan de su ámbito.

Además, el artículo 12 de la ley en estudio, establece que el ISSTECH, con cargo a la cuenta institucional de la entidad pública patronal, otorgará a los afiliados las prestaciones que corresponden cuando aquélla faltare en su obligación de inscribirlo, informar el monto de su salario, los ajustes que se le hagan al mismo o cualquier otra que imponga la norma, lo que incluye la falta de entero de las cuotas y aportaciones correspondientes.

Sin embargo, el mismo numeral señala que las prestaciones se otorgarán siempre y cuando el fondo cuente con liquidez, con lo cual, si bien se buscó de cierta manera atender la posible negación de dichas prerrogativas, lo cierto es que ello no es suficiente para garantizar la prestación de los servicios de seguridad social, toda vez que en tanto se verifica que la cuenta patronal tiene los fondos suficientes, las personas trabajadoras o pensionadas, así como sus familiares se verán restringidos en las prestaciones que le corresponden derivado de un hecho ajeno que incumbe a las entidades patronales.

De esta forma, las normas impugnadas, artículos 9, 63 y 131, no garantizan de manera suficiente el goce de las prestaciones de seguridad social a los afiliados y a sus familiares, toda vez que condicionan su disfrute a un hecho ajeno a los trabajadores como lo es el entero oportuno de las cuotas y aportaciones correspondientes, las cuales son una obligación exclusiva de las entidades públicas patronales.

• Segundo. El artículo 88, fracción III, en la porción normativa "*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posea una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*", vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de previsión social y legalidad, reconocidos en los artículos 14, 16 y 123 constitucionales, al condicionar la pensión a que el padre y la madre no hayan tenido otra derivada de cualquier régimen de seguridad social y que, además, se en-

cuentren dependiendo económicamente del derechohabiente fallecido, pues dichas pensiones tienen orígenes distintos, cubren riesgos diferentes y fueron costeadas por personas diversas, además de que en la misma ley se establece en el artículo 95 la compatibilidad entre pensiones, lo que implica una antinomia.

En este aspecto, la accionante desarrolla tres apartados.

A. Derecho a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado y el principio de previsión social

El derecho a la seguridad social deriva del principio de previsión social que dispone la obligación del Estado de establecer un sistema que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores públicos y a sus familiares, orientado a mejorar su nivel de vida. Es una protección que proporciona el Estado; sin embargo, estas prerrogativas se financian tanto por las entidades patronales, a través de las aportaciones, como por todos los trabajadores mediante el pago de cuotas cubiertas con un porcentaje de su salario. Se trata de un mecanismo de protección solidario, donde todos los trabajadores contribuyen económicamente a hacer efectivo el derecho a la salud, la atención médica, el otorgamiento de una pensión y otras prestaciones sociales encaminadas a garantizar el bienestar individual.

Conforme al artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, los familiares de los trabajadores del Estado tienen derecho a recibir una pensión por la muerte de éstos. Así, el solo fallecimiento del servidor público dará origen a dicha pensión, lo que implica el nacimiento del derecho para recibirla, debido a que la misma va encaminada a procurar el bienestar de los beneficiarios. Éste fue el espíritu del Poder Reformador de la Constitución al adicionar el apartado B dentro del artículo constitucional en comento.

El derecho a la seguridad social, así como el principio de previsión social, al señalar los contenidos prestacionales mínimos de los trabajadores al servicio del Estado y sus familias, no podrán nunca restringirse por leyes secundarias; es decir, el legislador ordinario no se encuentra facultado para establecer limitaciones a los derechos sociales establecidos constitucionalmente.

B. Requisito de no contar con una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social

El artículo 88, fracción III, en la porción normativa "***no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social***", vulnera el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, al restringir a los ascendientes en primer grado del servidor público, del derecho a recibir la pensión por causa de su muerte, cuando estén recibiendo pensión propia.

La Primera Sala, al resolver el **amparo en revisión 431/2011,** señaló que no existe justificación constitucional para limitar el derecho de una persona a que reciba una pensión por causa de muerte y adicionalmente disfrute de otra que tenga un origen distinto, cubra un riesgo diferente y tenga autonomía financiera.

La Segunda Sala se pronunció en igual sentido, al sostener que es posible la coexistencia de dos pensiones de naturaleza distinta, al estimar que la derivada a causa de muerte del trabajador público es compatible con otras diversas que se encuentre recibiendo alguno de sus ascendientes, en virtud de que tales derechos se encuentran inmersos en circunstancias divergentes.

Asimismo, al resolver el **amparo en revisión 415/2017,** en sesión de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, la Segunda Sala declaró la inconstitucionalidad del artículo 12, párrafo tercero, del Reglamento el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio de la Ley del ISSSTE, que establece la incompatibilidad de la pensión por viudez con la de ascendencia, pues consideró que contraviene el derecho de seguridad social y el principio de previsión social.

La ley que contiene la norma impugnada, en su artículo 95, reconoce la compatibilidad entre las pensiones propias, cualquiera que sea su modalidad, con las de causa de muerte del servidor público, por lo cual, la restricción en el acceso de los ascendientes a la pensión por fallecimiento de su hijo cuando posean una pensión propia, además de no tener justificación, se traduce en una contradicción con las disposiciones del propio ordenamiento.

La contradicción señalada genera incertidumbre jurídica sobre cuál norma debe prevalecer, la que permite la compatibilidad de las pensiones o la que la impide, vulnerando de esta manera el derecho a la seguridad jurídica de los ascendientes beneficiarios de la pensión por causa de muerte del servidor público.

La falta de coherencia con el ordenamiento, ante la contraposición que genera el artículo 88, fracción III, y el diverso 95 de la ley impugnada, se traduce en una antinomia que viola el derecho a la seguridad jurídica de las personas.

Dichas normas son excluyentes entre sí, pues su aplicación simultánea al supuesto de los ascendientes de un trabajador fallecido y su derecho a percibir una pensión por causa de muerte de éste, en todos los casos sería compatible e incompatible al mismo tiempo con la percepción de una pensión propia, propiciando la discrecionalidad para que las autoridades decidan cuál de los dos preceptos aplicarán, lo que se traduce en que, en algunos casos, se otorgará dicha prestación social y en otros no, en menoscabo de la certidumbre jurídica de los ascendientes de servidores públicos, teniendo como consecuencia la vulneración de su derecho a la seguridad social.

C. Requisito de dependencia económica

La dependencia económica no podría constituir un requisito para acceder a las pensiones, ya que éstas no pueden condicionarse a la satisfacción de exigencias injustificadas, sobre todo al aceptar que existe la compatibilidad de pensiones, por lo cual resulta evidente que los ascendientes del servidor público fallecido no dependían económicamente de éste cuando reciben una pensión propia.

Además, debe tomarse en cuenta que el mismo precepto señala que solamente a falta de cualquiera de los otros beneficiarios –cónyuge, hijos y concubinas o concubinarios– podrán la madre o el padre tener ese derecho.

Así, la norma excluye a los únicos beneficiarios de un trabajador que fallece, que no contaba con cónyuge, concubina, concubinario o descendientes, a la satisfacción de un requisito innecesario, pues dicha exigencia no se incorporó para el orden de prelación respecto de otros beneficiarios, sino como condicionante para su otorgamiento.

La porción normativa impugnada vulnera el desarrollo progresivo del derecho a la seguridad social y de las pensiones en particular, al restringir injustificadamente el acceso a los ascendientes del trabajador fallecido a una pensión por causa de muerte en igualdad de condiciones que los demás beneficiarios, máxime que éstos sólo podrán gozar de este derecho cuando no existan otros beneficiarios de la misma pensión.

Sobre la coexistencia entre una pensión por muerte y la percepción de otros ingresos por parte de los beneficiarios del servidor público fallecido, la Segunda Sala, a través de la **jurisprudencia 2a./J. 129/2016 (10a.),** de rubro: "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN II, INCISO C), DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.", ha señalado que el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, conforme al cual, los beneficiarios del trabajador fallecido tienen derecho a recibir diversas pensiones, entre ellas, la de viudez, así como a seguir desempeñando, al servicio del Estado, un empleo remunerado, aun cuando esto implique su inscripción al régimen indicado, pues sólo así se protege su bienestar.

De dicho criterio se puede inferir que, del derecho a la seguridad social, reconocido en el Texto Constitucional, derivan dos prerrogativas de los beneficiarios del trabajador: 1) recibir diversas pensiones y 2) desempeñar un empleo remunerado.

Lo anterior significa que los beneficiarios de un trabajador pueden recibir una pensión, como la derivada de causa de muerte del servidor público y, a su vez, tener un trabajo remunerado, es decir, se permite que perciban ingresos propios y obtengan una pensión *mortis causa* de forma simultánea, pues de esta manera se cumple con la finalidad del principio de previsión social, el cual consiste en proteger el bienestar de las personas.

Aceptar lo contrario, sería tanto como permitir que se restrinja que una sola persona goce de pensiones compatibles que surgieron de relaciones jurídicas

distintas, por el hecho de tener ingresos propios derivados de una pensión previa y, por tanto, no depender económicamente del trabajador fallecido, lo cual implicaría la privación de esta prerrogativa constitucionalmente reconocida.

El hecho de que los ascendientes no hayan dependido económicamente del trabajador fallecido, al tener ingresos propios, no excluye ni se contrapone a que reciban el pago de la pensión por causa de muerte de su descendiente, pues precisamente, la conjugación de ambos ingresos hace efectivo el derecho social orientado a garantizar la tranquilidad y el bienestar de los familiares del trabajador en deceso, en virtud de que con ello se mejora su nivel de vida.

En un estudio de proporcionalidad se advierte que esta medida afecta el derecho humano a la seguridad social.

Identificando los fines que ha perseguido el legislador local con el artículo combatido, se advierte que éstos no resultan válidos constitucionalmente, pues pretenden lograr el equilibrio financiero del Estado, de manera que limitan el otorgamiento de las pensiones a quienes las necesiten por no contar con medios de subsistencia, toda vez que su pago agota los recursos destinados para cubrirlas.

Lograr el equilibrio financiero del Estado no resulta un fin constitucionalmente legítimo que justifique la restricción del derecho a la seguridad social, pues no se puede condicionar el otorgamiento de la pensión de muerte so pretexto del equilibrio presupuestario de la entidad; admitir ello permitiría plasmar hipótesis más difíciles de cubrir, en contra del espíritu constitucional de la seguridad social.

Así, la restricción que hace la norma no supera la primera fase del test de proporcionalidad, por lo que al resultar negativo el fin que persigue, el examen termina en esta etapa, de donde deriva su inconstitucionalidad.

No existe justificación para condicionar a los ascendientes del servidor público el otorgamiento de una pensión por causa de muerte, al haber dependido económicamente respecto a éste, así como a que no se posea una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social, pues ello resulta contrario al derecho humano a la seguridad social y al principio de previsión social, por lo cual, lo procedente es declarar su invalidez.

• Tercero. El artículo 47, en sus fracciones IV y V, de la ley impugnada, transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público, pues imponen como requisitos para ser titular de la Dirección General del ISSTECH, no haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos y carecer de antecedentes penales relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad.

Ello es así, pues las personas que fueron sentenciadas con pena privativa de la libertad y ya cumplieron con la sanción impuesta, deben quedar en la posibilidad de ocupar cargos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas. Además, la norma resulta sobreinclusiva, ya que algunos delitos que ameriten la sanción mencionada, no se relacionan con las tareas a desempeñar en el cargo en cuestión.

Lo anterior se explica conforme a lo siguiente:

A. Derecho de igualdad y no discriminación

El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación se encuentran reconocidos en el artículo 1o. de la Constitución Federal. Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivas competencias.

Ese Tribunal Constitucional ha establecido que no sólo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la misma ley, es decir, en relación con su contenido, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. Asimismo, ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo y otro están insertos.

Adicionalmente, esta Suprema Corte ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define

y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos y políticos, entre otros.

B. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público

El artículo 5o. de la Constitución Federal establece que cualquier persona sin ningún impedimento podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de adoptar providencias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se deriven de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura; asimismo, los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a dicha Convención en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, lo que implica su goce en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

Así, todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impiden o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.

C. Inconstitucionalidad del requisito de no haber sido inhabilitado y carecer de antecedentes penales por delitos que hayan ameritado pena privativa de la libertad

La norma impugnada impide de manera injustificada que las personas accedan a determinado cargo público, cuando hayan sido inhabilitados para ocupar cargos públicos o cuenten con antecedentes penales por delitos en los que fueron sentenciadas a pena privativa de la libertad, conforme a lo siguiente:

1. Requisito de no haber sido inhabilitado (fracción IV)

Acorde con la ley general en materia de responsabilidades de los servidores públicos, las personas que hayan sido inhabilitadas por la comisión de una

falta administrativa grave o no grave, quedarán impedidas para ocupar los cargos en cuestión. Sin embargo, una vez que han cumplido con las mismas, no existe justificación para excluirlas de la posibilidad de ejercer como titulares de la Dirección General del ISSTECH.

Tal requisito resulta injustificado y desproporcional, pues quienes ya cumplieron este tipo de sanciones administrativas deben encontrarse en la posibilidad de ejercer de nuevo un cargo público.

Establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer el cargo de referencia todas aquellas personas que hayan sido sancionadas por hechos de corrupción o inhabilitadas en el servicio público, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco su temporalidad, constituyen un requisito injustificado, pues tal situación no significa que los aspirantes no son aptos para desempeñarse como titulares de la Dirección General del ISSTECH.

2. Requisito de carecer de antecedentes penales por delitos que hayan ameritado pena privativa de la libertad (fracción V).

Este requisito es sobreinclusivo, en tanto limita en forma genérica a las personas con antecedentes penales por cualquier delito que amerite prisión preventiva o pena privativa de la libertad, sin considerar si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar en el cargo en cuestión.

En la codificación de Chiapas, existe una gran cantidad de delitos cuya sanción consiste en pena privativa de la libertad, lo que hace patente la sobreinclusividad de la norma impugnada.

Además, la norma combatida excluye de forma injustificada a un sector de la población, pues aun cuando el delito por el que han sido sancionadas las personas no se encuentre vinculado o relacionado estrechamente con las funciones que se desempañarán en el cargo, les quedará vedado de manera absoluta la posibilidad de ser seleccionado.

Si bien la norma pretende acotar el requisito, al prever que las personas no deben haber sido sentenciadas por delito que amerite pena privativa de la liber-

tad, lo cierto es que termina por excluir a todas las personas que se encuentren en esos supuestos.

Una vez que una persona que ha compurgado su sanción penal, lo que supone la conclusión del proceso penal, en el cual se determinó su culpabilidad o responsabilidad, se debe estimar que se encuentra en aptitud de reinsertarse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.

3. Escrutinio estricto de ambos requisitos (fracciones IV y V).

La norma discrimina con base en la categoría sospechosa consistente en la condición social y jurídica de las personas que han sido inhabilitadas para ocupar un cargo público o sentenciadas con pena privativa de la libertad, por lo que, quienes se encuentren en las situaciones señaladas serán excluidas de la posibilidad de ser seleccionados como titulares de la Dirección General del ISSTECH.

No encuentra una justificación constitucionalmente imperiosa exigir no haber sido inhabilitado o sentenciado con pena privativa de la libertad para ocupar el cargo relativo, dado que no hay mandamiento constitucional que exija ese requisito para este tipo de actividades, aunado a que las atribuciones que le corresponden no justifican restricciones tan amplias; por tanto, no supera la primera fase del escrutinio y, consecuentemente, resulta discriminatoria.

Tampoco puede afirmarse que se encuentre relacionada con el logro de objetivo constitucional alguno y mucho menos se trata de una medida menos restrictiva posible.

En conclusión, los requisitos son discriminatorios por generar distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta entre personas que han sido en algún momento inhabilitadas o sentenciadas por la comisión de un delito con pena privativa de la libertad y ya han cumplido con tales sanciones.

Asimismo, la norma impugnada contraviene el principio de reinserción social, ya que la fracción V tiene como consecuencia que las personas que han sido sentenciadas con pena privativa de libertad queden impedidas para ser

titulares del referido órgano de seguridad social, incluso en el caso de que los delitos de los que trata no se relacionen con la función a desempeñar.

Finalmente, la Comisión accionante solicita que los efectos se extiendan a todas aquellas normas que estén relacionadas con los vicios de inconstitucionalidad que alega.

4. CUARTO.—**Registro del expediente y turno del asunto.** Por acuerdo de diez de agosto de dos mil veinte, 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 **197/2020,** y la turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento.

5. QUINTO.—**Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto mediante proveído de once de agosto de dos mil veinte, en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial Estatal en el que conste su publicación. De igual forma dio vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que antes del cierre de instrucción manifiesten lo que a su respectiva representación corresponda.

6. SEXTO.—**Acuerdo que tiene por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdos de veinticuatro de noviembre de dos mil veinte y seis de enero de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por rendidos, respectivamente, los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas; por remitidos los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y por exhibido el ejemplar que acredita su publicación en el medio oficial respectivo.

7. SÉPTIMO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.** Mediante oficio recibido el veintitrés de noviembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la subconsejera jurídica de lo Contencioso, dependiente de la Consejería Jurídica del gobernador del Estado, rindió informe, donde manifiesta, en esencia, lo siguiente:

• **Primero.** En cuanto al primer concepto de invalidez, en los artículos 52, fracción X y 54, fracción XIII, de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, se advierte la existencia del derecho a la seguridad social de los servidores públicos locales, así como la obligación de los titulares de los entes estatales de enterar las aportaciones que les corresponde para que sus trabajadores puedan gozar de los beneficios que otorgue la institución de seguridad social respectiva.

Los artículos 1, 2 y 4, fracción XVII, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, disponen que el instituto es el encargado de proporcionar las prestaciones y beneficios de seguridad social a los trabajadores al servicio de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, organismos autónomos, Ayuntamientos y sus organismos públicos descentralizados, la referida ley se aplica a los trabajadores del servicio civil del Gobierno del Estado, a los trabajadores de los Municipios y de las dependencias públicas que sean incorporadas a su régimen, a los pensionistas a quienes el instituto les reconozca tal carácter, a los familiares derechohabientes de los trabajadores y pensionistas mencionados y al Gobierno del Estado, a las entidades y organismos públicos que se mencionan en la propia ley.

Así, se encuentra definido cuál es la institución de seguridad social ante la que la patronal debe inscribir al trabajador, dado que conforme el artículo 2 de la Ley del ISSTECH, dicha ley se aplicará a los trabajadores de los Municipios y de las dependencias públicas que sean incorporadas a su régimen. El referido numeral 2, no debe interpretarse aisladamente, sino en correlación con el artículo 159 de la misma ley.

El artículo 57 de la ley impugnada, establece que para que el instituto pueda llevar a cabo su labor, recibe, por un lado, cuotas que cubren los propios trabajadores y, por otro, aportaciones que la entidad de gobierno empleadora debe pagar. Esto es, tanto el empleado como la entidad para la cual trabaja deben pagar ciertas cantidades para que aquél tenga derecho a las prestaciones legales de seguridad social.

Por su parte, conforme al artículo 59 del mismo ordenamiento, la patronal tiene la obligación de realizar los descuentos a las nóminas correspondientes a

las cuotas de los trabajadores; asimismo, tiene la obligación de realizar su entero, así como de las aportaciones a su cargo ante el instituto.

Además, del artículo 65 de la ley analizada, se advierte que también se toma en cuenta el caso de que, por algún motivo, no se hubieran hecho los descuentos correspondientes al trabajador y establece que deberán ser cubiertas por la entidad pública patronal y por el servicio público conforme a las obligaciones que a cada uno corresponda.

Así, se concluye que, normalmente, conforme a la ley impugnada, nos encontramos ante la presencia de un sistema cuya naturaleza es bipartita, es decir, una obligación de carácter bilateral, en la que cada parte debe cubrir o enterar al instituto la totalidad de las cuotas y aportaciones que le corresponden.

Lo anterior, máxime que es decisión de cada trabajador en qué momento solicita su incorporación al régimen de seguridad social y, por ende, el goce de prestaciones, cuando su empleador no le proporciona ese derecho constitucional de forma inmediata, en términos del artículo 12 de la Ley del ISSTECH, el cual dispone que los asegurados tendrán derecho, en su caso, a gestionar que el instituto inscriba y exija a las dependencias en que prestan sus servicios, las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones que les impone el artículo 11.

Por tanto, no se conculcan derechos humanos, pues si bien es cierto que las reformas constitucionales permiten una protección más amplia del principio pro persona, y que la seguridad social está reconocida como uno de los derechos humanos de eficacia internacional, los artículos 9, 63 y 131 impugnados no vulneran los principios de indivisibilidad y progresividad, en virtud de que corresponde a cada trabajador decidir en qué momento hace exigible su derecho cuando el empleador no le proporcione ese derecho constitucional inmediatamente.

• **Segundo.** En cuanto al segundo concepto de invalidez de la accionante, el artículo 88, fracción III, en la porción normativa "***en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posea una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social***" es constitucio-

nal, pues no restringe los derechos a la seguridad social, a la seguridad jurídica ni el principio de previsión social.

Dicho precepto surge a la luz jurídica a través de un proceso legislativo llevado por autoridad competente; fue dictado con apego a las disposiciones constitucionales, tal como se estipula en el artículo 45, fracción I, de la Constitución de Chiapas.

Además, resulta constitucional, en virtud de que, para acceder a las pensiones, se hace necesario establecer limitantes, de lo contrario se originaría una descapitalización en perjuicio de los trabajadores, sin poder acceder a los servicios médicos y a las pensiones, teniendo como consecuencia que los trabajadores no tengan un retiro digno, que es lo que se busca con la reforma.

A. Derecho a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado y el principio de previsión social

El derecho a la seguridad social de los servidores públicos se encuentra reconocido a nivel internacional, en diversos tratados internacionales, así como en el artículo 123, apartado B, constitucional.

Por ello, la expedición de la ley impugnada tiene como objetivo garantizar el pago de las pensiones actuales con el conocimiento de que este objetivo sólo podrá cumplirse dentro del marco de un sano financiamiento, soportado por las aportaciones de las entidades públicas patronales y las cuotas de los afiliados, en forma gradual y equitativa, así como la modificación de otros parámetros necesarios para otorgar viabilidad financiera al sistema pensionario.

B. Requisito de no contar con una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social

Gozar de una pensión por causa de muerte de un descendiente, y por otro, de alguna propia, genera ingresos provenientes de dos fuentes para una sola persona.

La impetrante deja de tomar en cuenta que es una misma fuente generadora de ingresos provenientes del financiamiento del Estado y que, para esos

efectos, el gobernador local cuenta con un organismo encargado de la administración de los fondos públicos para su debido cuidado, tal como lo establece el artículo 4 del Código de la Hacienda Pública del Estado de Chiapas.

El objeto del precepto legal impugnado va encaminado a la protección de las finanzas públicas haciendo un uso eficiente, honesto, austero y transparente de los recursos públicos que permitan orientarlos hacia el desarrollo social.

Por tal motivo, establecer como requisito indispensable que él o los beneficiarios no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social, no restringe ni vulnera ningún derecho de los que aduce la promovente, pues lo que se pretende es proteger los intereses financieros del Estado.

C. Requisito de dependencia económica

Una de las mayores preocupaciones sobre el fondo de pensiones es la administración del riesgo de longevidad, si la población supera la esperanza de vida esperada se presenta la posibilidad de que el fondo de pensiones no cubra a todos los pensionados. Por lo que un instrumento actuarial financiero denominado bono de longevidad podría cubrir o dar solución al problema de los pensionados.

El sistema de pensiones de México, basado en el principio de reparto y sin una reforma adecuada en su estructura de financiamiento pone en riesgo la sustentabilidad del sistema de pensiones.

Un entorno cada vez más complicado por elementos como deuda pública, inflación, depredación de la moneda, apertura a inversionistas extranjeros, perfil de la población cambiante en lo relativo al envejecimiento y acceso a la educación, hizo necesario que el sistema de pensiones iniciara con un proceso de transformación con la finalidad de que los trabajadores obtuvieran mayores beneficios al momento de la jubilación y/o retiro, acorde con la situación que prevaleciera en el país.

La calificadora HR Ratings en su reporte de diciembre de 2015, resaltó que tres entidades, Chihuahua, Nuevo León y Chiapas, tenían sus sistemas de pen-

siones ya agotados, es decir, que su situación financiera era insostenible por falta de recursos, o bien por la falta de planeación o por un sistema de pensiones obsoletos, los cuales no habían sido reformados durante años y esto repercutía en su legislación, debido a que las aportaciones de los trabajadores eran mínimas y el resto de las aportaciones era asumida por el Estado.

La Agencia Calificadora Fitch Rating afirma que los Estados con insuficiencia menor a cinco años en el sostenimiento de sus sistemas de pensiones son Chiapas, Durango, Estado de México, Oaxaca y Veracruz.

En junio de 2016, la consulta regional colocó a una decena de entidades en riesgo inminente de colapso financiero en los próximos cinco años por la inviabilidad de un sistema de pensiones. De nueva cuenta, Chiapas aparece como uno de los Estados con una problemática grave.

La necesidad para nuestra entidad continuó siendo la modificación de sus marcos legales que permita la sustentabilidad de las pensiones o bien, formalizar institucionalmente sus esquemas de seguridad social, ya sea generando sus propias instancias o afiliando a sus trabajadores al Instituto de Seguridad Social o al Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.

En ese orden, la Ley del ISSTECH ha sido objeto de reformas en cuatro ocasiones, sin que se hayan adecuado de fondo las condiciones y requisitos para acceder a las pensiones, lo que ha forzado las finanzas del instituto y del Gobierno del Estado.

Las causas fundamentales de la descapitalización del sistema de pensiones del Estado son las siguientes: incremento en la esperanza de vida; decremento en la tasa de crecimiento de nuevos trabajadores; mal diseño de salario regulador; insuficiencia de aportaciones; pensiones dinámicas.

De ahí que se hace necesario establecer limitantes más no prohibiciones, pues sin ellas, con el otorgamiento de las pensiones las finanzas del instituto y las del Gobierno Local están en riesgo de colapsar y lo que originaría una descapitalización en perjuicio de los trabajadores, debido a que no podrán acceder

a los servicios médicos y pensiones protegidas por el artículo 123, apartado B, constitucional.

El sistema de pensiones en Chiapas podría quedar entrampado, si se otorgan pensiones tanto a dependientes no económicos como aquellos que son beneficiarios con pensiones derivadas de otro régimen de seguridad social, ello ante la imposibilidad de satisfacer la sostenibilidad financiera del instituto, al mismo tiempo que no se podría otorgar una vida digna de retiro a los extrabajadores que pudieren ser beneficiados con las pensiones.

De otorgar pensión por causa de muerte en el supuesto normativo que se impugna, resultaría oneroso que el Estado haga frente a esos compromisos, debido a que lo que se busca con la reforma es la sustentabilidad financiera, se colocaría en estado de riesgo no sólo la seguridad social de los trabajadores, sino las finanzas públicas estatales, ya que no se trata sólo de proteger la sanidad de las finanzas públicas del Estado, sino también de que los trabajadores chiapanecos en retiro cuenten con los recursos suficientes para llevar una vida digna, atendiendo las vicisitudes propias de su edad. De ahí que las medidas que se toman con el numeral que se impugna, asumen también ese propósito como prioritario, un retiro digno como trabajador del Estado.

El precepto impugnado tiene como objetivo central, garantizar el pago de las pensiones actuales con el conocimiento de que este objetivo sólo podrá cumplirse en el marco de un sano financiamiento, soportado por las aportaciones de las entidades públicas patronales y las cuotas de los afiliados, en forma gradual y equitativa, estableciendo límites a los beneficiarios que tengan derecho a las pensiones.

Esta limitante tiene como objetivo fundamental el dar viabilidad financiera al sistema de pensiones en Chiapas y obtener un ahorro presupuestal, ello ante la imposibilidad de satisfacer la sostenibilidad financiera.

• **Tercero.** En cuanto al tercer concepto de invalidez de la accionante, en el cual combate las fracciones IV y V del artículo 47 de la Ley del ISSTECH, al señalar que impone como requisitos para ser titular de la dirección general del instituto, no haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos y carecer de

antecedentes penales, relativo a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad, el objetivo del legislador local no es excluir de manera injustificada a un sector de la población, sino revalorizar el concepto del servicio público en los funcionarios y empleados, buscando generar una cultura de responsabilidad y compromiso compartido entre gobierno y sociedad.

Los valores morales constituyen el fundamento del servicio público, ya que son principios compartidos de manera colectiva, que orientan el juicio sobre lo que es bueno y lo que es correcto. En ese sentido, la fiabilidad de las instituciones públicas y la credibilidad de los funcionarios siguen siendo factores vitales de la gobernabilidad, y la integridad de los servidores públicos, es un ingrediente decisivo en una sociedad democrática.

La pérdida de principios y valores ha ocasionado la descomposición social y es, mediante el establecimiento de estos elementos, que se recobrará la confianza de la sociedad, para mayor crecimiento y desarrollo de los pueblos.

En ese sentido, el artículo 59 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas, señala que será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público. Así, es evidente que el objetivo del legislador chiapaneco al establecer los requisitos impugnados, van enfocados a fomentar, difundir y respetar la dignidad y los derechos tanto de los servidores públicos como de la sociedad.

Inevitablemente los servidores públicos han dejado de adoptar actitudes como la sensibilidad, el respeto y la tolerancia hacia sus compañeros de trabajo y la sociedad en general, como parte del ejercicio práctico y cotidiano en el quehacer público. Ante esta situación, es importante que los legisladores chiapanecos promuevan y fortalezcan conductas que procuren el cumplimiento estricto de la misión gubernamental, la cual se resume en el bienestar colectivo.

La fracción III del artículo 109 constitucional, determina que los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado serán

sancionados, dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas. Dicho numeral está dirigido concretamente a establecer que el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, dentro de su respectivo ámbito de competencia, establezcan las responsabilidades exigibles política, penal y administrativamente por el incumplimiento de las obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y economía, que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus cargos.

El artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece las directrices que deben observar los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las cuales están encaminadas a que el servidor público actúe conforme a las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales, por lo que está obligado a conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.

Asimismo, deberán conducirse con rectitud, sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización.

Con la finalidad de proteger los principios que rigen la actuación de los servidores públicos, los legisladores chiapanecos estimaron necesario establecer los requisitos impugnados para ser director general del ISSTECH, ya que contrario a lo alegado por la accionante, no resultan discriminatorios, pues no están vulnerando libertades fundamentales de las personas; el objetivo de la norma va encaminado a buscar personas que cumplan con el perfil adecuado que establecen las directrices que deben observar los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En ese tenor, el numeral 14, fracciones IV y V, en ningún momento transgrede los derechos de igualdad y de no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público al excluir a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público, pues sólo salvaguarda los principios exigidos para el desempeño del cargo respectivo.

Los legisladores no hacen una distinción, sino caso contrario, buscan el mejor perfil que comprenda en su dimensión objetiva, externa o social, la buena reputación del candidato, y ésta tiene como componentes, por una parte, las buenas cualidades morales o profesionales de la persona, que pueden considerarse valores respecto de ella, con el objetivo de que la persona que se desempeñe ejerza el cargo de la mejor manera, de ahí que los requisitos son constitucionales.

8. OCTAVO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Chiapas.** Mediante oficio recibido el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Chiapas compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:

Causas de improcedencia

• **No se contraviene la Norma Suprema de la Unión, supuesto *sine qua non* de procedencia.** En una interpretación armónica y sistemática de los artículos 20, fracción II y 59, en relación con el 19, fracciones VII y VIII, de la ley reglamentaria de la materia, debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad, en virtud de que con la expedición del Decreto 173, de once de febrero de dos mil veinte, no se transgrede la Constitución Federal, ni tampoco existe violación a derechos humanos, debido a que la ley impugnada busca establecer la seguridad jurídica de las personas; además de que no contrapone a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, puesto que se emitieron por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas respetando siempre los principios primordiales de libertad, igualdad, dignidad y derechos de las personas sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier condición.

Lo anterior es así, sobre todo que es de suma importancia contar con un régimen de seguridad social que garantice el máximo bienestar de los servidores públicos y sus familiares, lo cual se ha considerado que es un deber profundamente humano y de solidaridad colectiva, por lo que es evidente que deben establecerse mejores mecanismos y prerrogativas al ISSTECH, el cual se encarga

de brindar prestaciones y beneficios de seguridad social, donde se contempla el otorgamiento de pensiones por retiro al cumplir con los requisitos establecidos en la ley.

En ese sentido, se hace necesario actualizar los procedimientos administrativos que nos permitan otorgar mejores y más eficientes servicios, estableciendo los parámetros por los que versarán dicha pensión con el objeto de mejorar el desempeño del instituto, preponderando mayor beneficio para el trabajador, por ello su regulación y la importancia de la ley impugnada.

Por ello, no existe contradicción de la emisión del Decreto 173, por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, de once de febrero de dos mil veinte, con la Constitución Federal, toda vez que se buscan mecanismos eficaces e inmediatos para la conservación y beneficio de los trabajadores del Estado, estableciendo parámetros y mecanismos de prestaciones y beneficios de seguridad social, así como contar con los servidores públicos adecuados para la atención administrativa de los trabajadores.

Contestación a los conceptos de invalidez

• El proceso legislativo que dio lugar al Decreto 173 no puede tomarse contrario a la Constitución y en contra de los derechos que considera la accionante, pues va encaminado a garantizar, proteger y salvaguardar la seguridad social de los trabajadores del Estado de Chiapas, siendo que se siguió debidamente el procedimiento de discusión y aprobación de la ley dentro de las facultades conferidas a este Poder Legislativo, y acorde con las Constituciones tanto local como federal.

• La ley que se impugna busca el bien común de la ciudadanía chiapaneca otorgando mejores mecanismos y prerrogativas para la conservación y fomento a la seguridad social de los trabajadores del Estado, siendo que en ningún momento violenta derechos humanos y no es discriminatoria, pues potencializa la seguridad social estableciendo mejores mecanismos y prerrogativas a los pensionados, así como derechos y atenciones a los derechohabientes, todo esto para atender los reclamos de la sociedad y al interés público.

• El primer concepto de invalidez es infundado, pues la accionante hace una interpretación indebida de los artículos 9, 63 y 131 de la Ley del ISSTECH, pues se enfocan en dotar mejores prerrogativas a los trabajadores, en el que la entidad patronal tiene la obligación innegable de otorgar las prestaciones de seguridad social a sus trabajadores y que los afiliados deben percibir la totalidad de sus aportaciones; así como también que el trabajador tenga acceso a los fondos de préstamos.

• El segundo concepto de invalidez también es infundado, pues el ánimo del legislador se encuentra encaminado al beneficio familiar del afiliado o pensionado, de quienes dependen de él, es decir, el legislador adecuó la norma a las necesidades y a la realidad social, acorde con la Carta Magna.

• El tercer concepto de invalidez es igualmente infundado, porque el legislador estableció requisitos de elegibilidad para fungir en un cargo público de suma importancia como es el de director general del instituto, en donde se ven inmiscuidas la protección y vigilancia de la seguridad social de los trabajadores del Estado, por ello, no debe considerarse como violaciones a los derechos humanos, pues el Constituyente originario consideró excepciones o reservas para aquellos ciudadanos que pretendan tener acceso a un cargo público, que pueden ser consideradas como limitantes o restricciones, mas no violatorias a derechos humanos, toda vez que dichas restricciones tienen sustento legal en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, de acuerdo al cual se faculta al legislador para establecer dichas reservas.

• Debe tomarse en cuenta que el director general es quien representa y administra al instituto y vigila sus fines, por lo que es un cargo de gran relevancia, y quienes realicen dicha función deben ser personas de reconocida calidad moral, probidad, honorabilidad, honestidad invulnerable, buena fama, ética probada, profesionalismo y eficiencia, capaces de generar confianza en la sociedad.

• El artículo 47, fracciones IV y V, impugnados, resulta acorde a la Constitución y los tratados internacionales en el que nuestro país forma parte, particularmente con el artículo 23, numerales 1, inciso c) y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de donde se desprende el derecho de todo ciudadano para tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones

públicas de su país, previéndose que la ley puede reglamentar su ejercicio exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por Juez competente, en proceso penal.

• Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Caso Castañeda Gutman, en la interpretación del artículo 23 de la Convención, sostiene que el mismo deber debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica con el resto de los preceptos de la Convención. En ese sentido, lo previsto en el numeral 2 del artículo referido, expone causales por las que se pueden restringir los derechos reconocidos en el numeral 1, tomando en cuenta que estas limitaciones no sean desproporcionadas o irrazonables, sino más bien límites que legítimamente pueden establecer los Estados para regular el ejercicio y goce de estos derechos y que disponen ciertos requisitos que las personas deben cumplir para poder ejercerlos.

• Por otra parte, en la Observación General No. 25 del Comité de Derechos Humanos emitida a propósito del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se establece, en lo que interesa, que cualquier condición que se imponga al ejercicio de los derechos amparados en ese dispositivo deberá basarse en criterios objetivos y razonables, como por ejemplo, el de establecer requisitos de elegibilidad para ocupar un cargo público, como lo es el de no ser sancionado por delito doloso, de no haber sido inhabilitado, gozar de buena reputación, no atentan en modo alguno contra los derechos fundamentales de los ciudadanos contemplados en la Constitución Federal ni en la Local del Estado de Chiapas.

• Lo anterior es así, pues tales requisitos están orientados a satisfacer un interés público, el cual debe prevalecer sobre el privado, límites que legítimamente pueden establecer los Estados para regular el ejercicio y goce de estos derechos y que, por ende, se trata de requisitos que las personas deben cumplir para poder ejercerlos, sin que tal situación vulnere el principio de igualdad de los ciudadanos para acceder a ocupar un cargo público.

• Cabe mencionar que, al igual que la promovente tuvo que cumplir con los requisitos de elegibilidad que establece el artículo 9 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y que al igual que la norma que de manera

indebida se impugna en esta acción, refiere como requisitos de elegibilidad ser ciudadano mexicano por nacimiento, y no ser sancionado por delito intencional, con ello no quiere decir, que también el artículo 9 referido sea inconstitucional, ya que la promovente se sujetó a dicho requisito para fungir como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en tal virtud, la hoy promovente no puede considerar que la ley impugnada que contempla a dichos requisitos de elegibilidad para nombrar al director general del instituto sea inconstitucional, pues se trata de un cargo de suma importancia al encargado de vigilar el buen funcionamiento del centro, el administrador y representante, por ende no debe tomarse que para uno si apliquen dichos requisitos de elegibilidad y para otros no, ya que todos somos iguales.

• Con los requisitos impugnados, se garantiza que las autoridades hagan prevalecer en su actuación los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, tal como lo mandata la Constitución Federal y las leyes que de ella emanan, así como de los tratados internacionales que México ha suscrito, para proteger y hacer valer los derechos humanos de toda persona, pero sobre todo garantizando la seguridad social de los trabajadores, estableciéndose los mecanismos de protección a las personas con la emisión de la norma y mejores prerrogativas a los pensionados, para dotarlos de los servicios esenciales para mejorar su condición, dotando también mejores servicios, derechos y atenciones a los derechohabientes.

• Además, el principio *pro homine* o pro persona obliga a que ante diversas posibilidades de interpretación de una norma, en cualquiera de los órdenes jurídicos que integran el Estado Mexicano, se prefiera aquella que tienda a favorecer la protección más amplia del derecho o derechos humanos relativos, esto es, será obligación de la autoridad optar por la interpretación que asegure en mayor medida al individuo en el goce y ejercicio de sus derechos.

• En esa ponderación de derechos, y de la obligación que establece el artículo 1o. constitucional, resulta indispensable que se busquen los mecanismos y prerrogativas necesarias para combatir el acto que afecte a los gobernados; sin embargo, atendiendo a una mayor protección a las personas integrantes de la sociedad chiapaneca y de otorgar mejores mecanismos que garanticen la salud, seguridad social y garantizar el derecho al trabajo, dicho presupuesto

debe ser proporcional y acorde con la realidad social que vive actualmente el Estado de Chiapas.

9. NOVENO.—**Pedimento del fiscal general de la República y del consejero jurídico del Ejecutivo Federal.** Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento concreto.

10. DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veintisiete de enero de dos mil veintiuno, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[2] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[3] en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013[4]

[2] **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. …"
[3] **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."
[4] **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."

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.

12. SEGUNDO.—**Precisión de las normas impugnadas.** En el caso, la Comisión accionante impugna de manera específica los **artículos 9, 47, fracciones IV y V, 63, 88, fracción III, en la porción normativa "*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*",** y **131** de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto 173, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte.

13. Los preceptos impugnados establecen lo siguiente:

"Artículo 9. El derecho al goce de las prestaciones consignadas en esta ley, estará sujeto al entero oportuno que deban realizar las entidades públicas patronales al ISSTECH, de las cuotas y aportaciones que ordena la presente ley. El servidor público coadyuvará denunciando cualquier irregularidad de la que tenga conocimiento, a efecto de que el ISSTECH se encuentre en condiciones de obtener las cuotas y aportaciones previstas en esta ley."

"Artículo 47. Para ser director general se requiere: …

"IV. No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos.

"V. Carecer de antecedentes penales, relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad. …"

"Artículo 63. Los afiliados que por cualquier causa no perciban la totalidad de su sueldo o salario, o bien, que la entidad pública patronal no les realice el descuento de las cuotas establecidas en esta ley, sólo podrán continuar disfrutando de los beneficios que la misma les otorga, mediante el pago de la totalidad de las cuotas que les correspondan; debiendo comunicar a la entidad pública patronal en la que laboran si se trata de una irregularidad, para que corrija lo necesario y expida la constancia que solicita el ISSTECH. Cuando la omisión exceda

de un año, el ISSTECH cuantificará el capital constitutivo correspondiente y solicitará su pago a la entidad pública patronal, conforme a la normatividad reglamentaria aplicable."

"Artículo 88. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente: …

"III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social."

"Artículo 131. No podrán acceder a las prestaciones a cargo del fondo de préstamos y prestaciones sociales, aquellos servidores públicos afiliados, cuando la entidad pública patronal a la que pertenezcan se retrase u omita cuotas y aportaciones para el rubro de préstamos y prestaciones sociales o bien no entere los descuentos realizados a sus afiliados, por concepto de préstamos."

14. TERCERO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[5] 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.

15. No obstante, a efecto de realizar el cómputo del plazo para la promoción de esta acción de inconstitucionalidad, es necesario mencionar que mediante Acuerdo General Número 3/2020 de diecisiete de marzo de dos mil veinte el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, como medida urgente ante el grave riesgo que implica la enfermedad del coronavirus COVID-19,

[5] **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.
"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

suspender toda actividad jurisdiccional en este Alto Tribunal durante el periodo comprendido del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte y declarar inhábiles esos días. Lo anterior, sin menoscabo de habilitar los días y horas que resultaran necesarios durante el periodo referido. Posteriormente, este Tribunal Constitucional prorrogó dicha suspensión a través de diversos a acuerdos generales plenarios, como se explica a continuación:

• El Acuerdo General Número 6/2020 prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales del veinte de abril al cinco de mayo de dos mil veinte;

• El Acuerdo General Número 7/2020 prorrogó la suspensión de plazos para el periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte;

• El Acuerdo General Número 10/2020 prorrogó la suspensión de plazos para el periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte;

• El Acuerdo General Número 12/2020 prorrogó la suspensión de plazos del uno al quince de julio de dos mil veinte;

• El Acuerdo General Número 13/2020 canceló el periodo de receso de este Máximo Tribunal, que en términos de lo previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tendría lugar del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte, y durante el periodo indicado se prorrogó la suspensión de plazos.

• Finalmente, con el Acuerdo General Número 14/2020, de veintiocho de julio de dos mil veinte, se levantó la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal.

16. Ahora, en el caso, las normas impugnadas fueron expedidas mediante Decreto 173, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas el martes dieciocho de febrero de dos mil veinte.

17. En ese sentido, el plazo de treinta días naturales para promover la acción **transcurrió del miércoles diecinueve de febrero al jueves diecinueve de marzo de dos mil veinte,** y toda vez que en esa fecha se suspendieron los plazos en

este Alto Tribunal hasta el dos de agosto de ese año, como quedó asentado, la demanda podía promoverse hasta el primer día hábil siguiente, en términos de la parte final del primer párrafo del artículo 60 de la ley reglamentaria, esto es, el lunes tres de agosto de dos mil veinte.

18. Por tanto, si la demanda de la accionante se presentó en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el lunes tres de agosto de dos mil veinte, recibido el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, se concluye que **su presentación resulta oportuna.**

19. CUARTO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, incisos g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[6] la Comisión Nacional de los Derechos 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 materia[7] señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

20. En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece a través de su presidenta, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación

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

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,[8] ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

21. Por tanto, si en el caso se promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de preceptos contenidos en la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, publicada mediante Decreto 173 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte, y la accionante insiste que esas normas resultan violatorias a derechos humanos, es evidente que **cuenta con legitimación para impugnarlos.**

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

23. En el caso, el Poder Legislativo del Estado de Chiapas argumenta, en esencia, que el presente medio de control resulta improcedente, al haber sido emitidas las normas impugnadas en ejercicio de su competencia constitucional y legal, respetando los principios de igualdad y no discriminación, teniendo en cuenta que forman parte de un régimen de seguridad social que busca garantizar el máximo bienestar de los servidores públicos locales y sus familiares, lo cual debe **desestimarse,** pues ello involucra el estudio de fondo del presente asunto, acorde con la jurisprudencia **P./J. 36/2004**[9] de este Tribunal Pleno, de

[8] **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, y …"

[9] "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."

rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro digital: 181395).

24. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, **se procede a realizar el estudio de fondo.**

25. SEXTO.—**Catálogo de temas que serán analizados en la presente resolución.** De la revisión de los conceptos de invalidez formulados por la promovente se advierte lo siguiente.

• Los **artículos 9, 63 y 131 violan los derechos a la seguridad social y a la salud de los derechohabientes,** al condicionar de manera injustificada el goce de las prestaciones de seguridad social, sólo cuando la entidad patronal haya enterado al Instituto de Seguridad Social local, de manera oportuna, las cuotas y aportaciones establecidas, y que los afiliados perciban la totalidad de su sueldo o salario; de manera que si el patrón no entera las cuotas y aportaciones, los trabajadores y sus beneficiarios no podrán gozar de esas prestaciones;

• El **artículo 88, fracción III, en la porción normativa "*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posea una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*", de la ley impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de previsión social y legalidad,** al condicionar la pensión a que el padre y la madre no hayan tenido otra derivada de cualquier régimen de seguridad social y que, además, se encuentren dependientes económicamente del derechohabiente fallecido, pues dichas pensiones tienen orígenes distintos, cubren riesgos diferentes y fueron costeados por personas diversas, además de que en la misma ley se establece en el artículo 95 la compatibilidad entre pensiones, lo que implica una antinomia; y,

• El **artículo 47, en sus fracciones IV y V, de la ley impugnada transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, así como la libertad de tra-**

bajo, la reinserción social y el derecho de acceder a un cargo público, al imponer como requisitos para ser titular de la Dirección General del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, **"*No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos*"** y **"*Carecer de antecedentes penales, relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad*",** respectivamente.

26. En esos términos, el análisis de fondo se desarrollará, para efectos metodológicos, de la siguiente forma:

CONSIDERANDO	TEMA
SÉPTIMO	**Análisis de los artículos 9, 63 y 131, que presuntamente condicionan el goce de las prestaciones de seguridad social, a que la entidad patronal haya enterado al Instituto de Seguridad Social local las cuotas, aportaciones y descuentos establecidos, y que los afiliados perciban la totalidad de su sueldo o salario.** (Primer concepto de invalidez)
OCTAVO	**Análisis del artículo 88, fracción III, en la porción normativa que dice "*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado*".** (Segundo concepto de invalidez)
NOVENO	**Análisis del artículo 88, fracción III, en la porción normativa que dice "*y no posea una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*".** (Segundo concepto de invalidez)
DÉCIMO	**Análisis del artículo 47, fracción IV, que establece como requisito para ser titular de la Dirección General del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, "*No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos*".** (Tercer concepto de invalidez)
DÉCIMO PRIMERO	**Análisis del artículo 47, fracción V, que establece como requisitos para ser titular de la Dirección General del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, "*Carecer de antecedentes penales, relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad*".** (Tercer concepto de invalidez)

27. SÉPTIMO.—**Análisis de los artículos 9, 63 y 131, que presuntamente condicionan el goce de las prestaciones de seguridad social a que la entidad patronal haya enterado al Instituto de Seguridad Social local las cuotas, aportaciones y descuentos establecidos y que los afiliados perciban la totalidad de su sueldo o salario.** En su primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que tales preceptos violan los derechos a la seguridad social y a la salud de los derechohabientes, al condicionar de manera injustificada el goce de las prestaciones de seguridad social, sólo cuando la entidad patronal haya enterado al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas (ISSTECH), de manera oportuna, las cuotas y aportaciones establecidas, y que los afiliados perciban la totalidad de su sueldo o salario; de manera que, si el patrón no entera las cuotas y aportaciones, los trabajadores y sus beneficiarios no podrán gozar de esas prestaciones.

28. Los artículos 9, 63 y 131 de la ley impugnada expresamente determinan:

"Artículo 9. El derecho al goce de las prestaciones consignadas en esta ley, estará sujeto al entero oportuno que deban realizar las entidades públicas patronales al ISSTECH, de las cuotas y aportaciones que ordena la presente ley. El servidor público coadyuvará denunciando cualquier irregularidad de la que tenga conocimiento, a efecto de que el ISSTECH se encuentre en condiciones de obtener las cuotas y aportaciones previstas en esta ley."

"Artículo 63. Los afiliados que por cualquier causa no perciban la totalidad de su sueldo o salario, o bien, que la entidad pública patronal no les realice el descuento de las cuotas establecidas en esta ley, sólo podrán continuar disfrutando de los beneficios que la misma les otorga, mediante el pago de la totalidad de las cuotas que les correspondan; debiendo comunicar a la entidad pública patronal en la que laboran si se trata de una irregularidad, para que corrija lo necesario y expida la constancia que solicita el ISSTECH. Cuando la omisión exceda de un año, el ISSTECH cuantificará el capital constitutivo correspondiente y solicitará su pago a la entidad pública patronal, conforme a la normatividad reglamentaria aplicable."

"Artículo 131. No podrán acceder a las prestaciones a cargo del fondo de préstamos y prestaciones sociales, aquellos servidores públicos afiliados, cuando

la entidad pública patronal a la que pertenezcan se retrase u omita cuotas y aportaciones para el rubro de préstamos y prestaciones sociales o bien no entere los descuentos realizados a sus afiliados, por concepto de préstamos."

29. Son **fundados** los argumentos que se hacen valer.

30. Este Tribunal Constitucional ha reconocido que las normas que permiten privar a cualquier trabajador del acceso a los servicios de seguridad social por causas que son ajenas a su voluntad resultan inconstitucionales, pues vulneran el derecho a la protección a la salud, así como la garantía de seguridad social que consagran los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI,[10] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[10] **Constitución Federal**
"**Art. 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.
"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: …
"**B.** Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: …
"**XI.** La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:
"**a).** Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
"**b).** En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
"**c).** Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
"**d).** Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
"**e).** Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
"**f).** Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

31. En efecto, al resolver los **amparos en revisión 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008 y 229/2008,**[11] sobre la constitucionalidad de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dijo lo siguiente:

"No pasa inadvertido que el último párrafo del artículo 25 reclamado establece que la dependencia o entidad morosa asumirá su responsabilidad y las consecuencias legales que deriven por la suspensión de los beneficios de seguridad social que corresponden a los trabajadores, sin embargo, dicha previsión legal no garantiza de ninguna forma que se otorgarán esos beneficios cuando aquéllos los requieran, pues es evidente que ello estará condicionado a que se acredite algún tipo de responsabilidad de la dependencia o entidad de que se trate, imponiéndole al trabajador una carga que no le corresponde.

"En adición a lo anterior, este Tribunal Pleno observa que la suspensión de los derechos y prestaciones que contempla el artículo 25 reclamado en perjuicio de los trabajadores, contraviene el derecho a la protección a la salud, así como la garantía de seguridad social que consagran los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

"En efecto, en apartados precedentes quedó precisado que el derecho a la protección de la salud se traduce en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud, y que uno de esos mecanismos lo constituyen precisamente los regímenes de seguridad social que prevé el artículo 123 constitucional, como lo es, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos; …"

[11] Resueltos por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de junio de dos mil ocho, por mayoría de nueve votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 25, segundo y tercero párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. El Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo votó en contra.

"Asimismo, se estableció que el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General de la República, precisa que la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad y la invalidez, entre otras contingencias.

"En ese orden, si se toma en consideración que el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dispone que en los casos en que las dependencias o entidades incumplan con el deber de enterar total o parcialmente las cuotas, aportaciones y descuentos por más de doce meses o dentro de un periodo de dieciocho meses, el instituto podrá ordenar la suspensión de los beneficios de seguridad social que correspondan al adeudo, es evidente que se restringe o menoscaba el derecho de los trabajadores a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando hayan cubierto sus cuotas oportunamente, lo que además contraviene la garantía de seguridad social."

32. Estos razonamientos permiten concluir que, en atención al derecho al acceso a los servicios de salud, previsto en el artículo 4o. constitucional, y el derecho a la seguridad social, previsto en el artículo 123 constitucional, que garantiza el acceso a servicios de salud que brindan las instituciones públicas de seguridad social, **no se puede restringir el acceso de los derechohabientes a los beneficios inherentes al seguro de salud, como la atención médica y hospitalaria, así como suministro de medicamentos, entre otras, por la falta de entero oportuno de las cuotas de seguridad social correspondientes, ya que se trata de una responsabilidad que concierne exclusivamente al Estado en su carácter de patrón y no a los trabajadores.**[12]

[12] Véase la **jurisprudencia P./J. 188/2008,** de rubro y texto: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)." El derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4o. constitucional, consiste en la obligación del Estado de establecer los mecanismos

33. En ese sentido, se advierte que los preceptos impugnados (artículos 9, 63 y 131 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas) condicionan el disfrute de los beneficios de la seguridad social de cualquier trabajador en dos vías, por un lado, a que el servidor público perciba de manera íntegra su sueldo o salario y, por otro, al entero oportuno de las cuotas y aportaciones que debe realizar la patronal al instituto, o que éste no realice los descuentos a sus afiliados por concepto de préstamos.

34. El artículo 9, en su primera parte, sujeta el goce de los derechos de las prestaciones consignadas en la ley al entero oportuno que realicen las entidades políticas patronales al Instituto de Seguridad Social local, de las cuotas y aportaciones respectivas.

35. El artículo 63 impugnado condiciona a los afiliados el disfrute de los beneficios de seguridad social que la ley les otorga a la percepción de la totalidad de su sueldo o salario, o bien, que la entidad pública patronal no les realice el

necesarios a fin de que todos los mexicanos tengan acceso a los servicios de salud, que comprenden la asistencia médica y entre los que se encuentran los servicios que brindan a sus derechohabientes las instituciones públicas de seguridad social, supuesto en el que se ubica el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado respecto a los sujetos incorporados a su régimen. Asimismo, el artículo 123, Apartado B, fracción XI, de la propia Constitución, precisa que la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad y la invalidez, entre otras contingencias. En ese orden, si se toma en consideración que el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley del Instituto, dispone que en los casos en que las dependencias o entidades incumplan con el deber de enterar total o parcialmente las cuotas, aportaciones y descuentos por más de 12 meses o dentro de un periodo de 18 meses, el Instituto podrá ordenar la suspensión de los beneficios de seguridad social que correspondan al adeudo, es evidente que se restringe o menoscaba el derecho de los trabajadores a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando hayan cubierto sus cuotas oportunamente, lo que además contraviene la garantía de seguridad social, sin que obste a lo anterior que el último párrafo del referido artículo 25, establezca que la dependencia o entidad morosa asumirá su responsabilidad y las consecuencias legales que deriven por la suspensión de los beneficios de seguridad social que corresponden a los trabajadores, pues dicha previsión legal no garantiza de ninguna forma que se otorgarán esos beneficios cuando aquéllos los requieran, ya que es evidente que ello estará condicionado a que se acredite algún tipo de responsabilidad de la dependencia o entidad de que se trate, imponiéndole al trabajador una carga que no le corresponde.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 14, registro digital: 168651).

descuento de las cuotas establecidas en ese ordenamiento, debiendo pagar la totalidad de las cuotas respectivas para gozar de tales prestaciones; y aún le impone al trabajador el deber de comunicar a la entidad pública patronal donde labora si la omisión se trata de una irregularidad, a fin de que se corrija lo necesario y expida la constancia que solicita el Instituto de Seguridad Social del Estado.

36. Finalmente, el artículo 131 combatido establece que los servidores públicos afiliados no podrán acceder a las prestaciones a cargo del fondo de préstamos y prestaciones sociales cuando la entidad pública patronal a la que prestan sus servicios se retrase u omita las cuotas y aportaciones respectivas, o bien, no entere los descuentos realizados a sus afiliados por concepto de préstamos.

37. Como se observa, dichos preceptos sujetan el acceso a los servicios de seguridad social de los servidores públicos locales a causas ajenas a su voluntad, como es la falta de percepción de su sueldo o salario o que la entidad patronal respectiva no realice los descuentos que le impone la ley.

38. Al respecto, se debe destacar que, en términos del artículo 15[13] de la ley impugnada, **son obligaciones de la entidad pública patronal** enterar las cuotas y aportaciones en el tiempo y forma previstos en ese ordenamiento; la determinación y el entero de las aportaciones a su cargo, así como de las cuotas que deban descontar de las percepciones a sus servidores públicos, quedando sujetas al ejercicio de las facultades de comprobación que, en su caso, realice el Instituto de Seguridad Social del Estado de Chiapas.

39. Asimismo, el artículo 10[14] de la citada ley establece la **obligación de las entidades públicas patronales de considerar en sus respectivos proyec-**

[13] **Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas**
"**Artículo 15.** Las entidades públicas patronales tienen la obligación de enterar las cuotas y aportaciones, en el tiempo y forma previstos en esta ley.
"Corresponde a las entidades públicas patronales la determinación y el entero de las aportaciones a su cargo, así como de las cuotas que deban descontar de las percepciones a sus servidores públicos, conforme a lo establecido en esta ley, quedando sujetas al ejercicio de las facultades de comprobación que, en su caso, realice el ISSTECH."
[14] **Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas**

tos de presupuestos de egresos las aportaciones ordinarias o extraordinarias que deben enterar al Instituto de Seguridad Social local de acuerdo con las disposiciones que establece la ley, y que su omisión no libera a la entidad respectiva de su obligación de pago.

40. Por su parte, el numeral 12[15] del propio ordenamiento determina que **cada entidad pública es responsable de los daños y perjuicios que causaren a sus afiliados o a sus beneficiarios** cuando por falta de cumplimiento de las obligaciones que le impone esa ley no pudieran otorgarse las prestaciones consignadas en este ordenamiento, o bien, dichas prestaciones se vieran disminuidas en su cuantía.

41. En esa guisa, el artículo 52[16] de la misma ley analizada establece que las **cuentas institucionales y los fondos** regulados por dicho ordenamiento

"**Artículo 10.** Las entidades públicas patronales, están obligadas a considerar en sus respectivos proyectos de presupuestos de egresos, las aportaciones ordinarias o extraordinarias que deben enterar al ISSTECH de acuerdo a (sic) las disposiciones que establece la ley; la omisión a lo dispuesto en el presente artículo no libera de la obligación de pago."

[15] **Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas**

"**Artículo 12.** Cada entidad pública patronal es responsable de los daños y perjuicios que se causaren a sus afiliados o a sus beneficiarios, cuando por falta de cumplimiento de la obligación de inscribirlo o de informar el monto de su salario de cotización, los ajustes que sufriere, o cualquier otra que le imponga esta ley, no pudieran otorgarse las prestaciones consignadas en este ordenamiento, o bien, dichas prestaciones se vieran disminuidas en su cuantía, el ISSTECH, a través de la cuenta institucional de la entidad pública patronal o de los fondos correspondientes, será responsable del pago de los derechos de los afiliados y le otorgará las prestaciones que le correspondan siempre y cuando el mencionado fondo cuente con liquidez. En estos casos, la entidad pública patronal, está obligada a enterar o reintegrar al ISSTECH las cantidades que le correspondan, y será responsable del pago de los recargos y sanciones a los que haya lugar.

"Los daños, perjuicios, recargos y sanciones con posterioridad a su determinación serán integrados al capital constitutivo de la entidad pública patronal que corresponda."

[16] **Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas**

"**Artículo 52.** Las cuentas institucionales y los fondos se constituyen por:

"**I.** Las cuotas de los afiliados y las aportaciones de las entidades públicas patronales.

"**II.** Las aportaciones extraordinarias que reciba de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos o sus organismos descentralizados.

"**III.** Los subsidios del Gobierno Federal, en su caso.

"**IV.** Los rendimientos que se generen por las inversiones realizadas, así como los derechos o rendimientos generados por bienes inmuebles destinados a cada cuenta institucional.

"**V.** Los recargos.

se constituyen, entre otros, por las cuotas de los afiliados y las aportaciones de las entidades públicas patronales, así como las aportaciones extraordinarias que reciba de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos o sus organismos descentralizados.

42. Al respecto, el artículo 59[17] de la referida ley establece que **las entidades públicas patronales deben retener del salario de cotización de sus servidores públicos afiliados, las cuotas establecidas en ese ordenamiento** y enterarlas quincenalmente junto con sus aportaciones al Instituto de Seguridad Social del Estado, a más tardar, el día veinte de cada mes, para la primera quincena del mes en curso, y el día cinco de cada mes para la segunda quincena del mes inmediato anterior; y que el entero de las aportaciones de las entidades públicas patronales de los pensionados, deberá realizarse a más tardar el día cinco de cada mes.

43. En ese orden, es de concluirse que los artículos 9, 63 y 131 impugnados condicionan el otorgamiento y disfrute de los beneficios y prestaciones de seguridad social de los servidores públicos locales al incumplimiento de la dependencia o entidad pública local de enterar total o parcialmente las cuotas, aportaciones y descuentos establecidos en la ley, siendo que ello depende de circunstancias ajenas al trabajador, de manera que se restringe o menoscaba su derecho a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica, suministro de medicamentos e, incluso, el acceso al fondo de préstamos y prestaciones sociales regulados en el ordenamiento, lo que además contraviene la garantía de seguridad social.

"**VI.** Los intereses generados por préstamos, rentas, plusvalías y demás utilidades que obtengan de las operaciones e inversiones realizadas, de conformidad con lo establecido en la ley."

[17] **Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas**
"**Artículo 59.** Las entidades públicas patronales deberán retener del salario de cotización de sus servidores públicos afiliados, las cuotas establecidas en este ordenamiento y enterarlas quincenalmente junto con sus aportaciones al ISSTECH, a más tardar el día 20 de cada mes, para la primera quincena del mes en curso, y el día 5 de cada mes para la segunda quincena del mes inmediato anterior. El entero de las aportaciones de las entidades públicas patronales de los pensionados, deberá realizarse a más tardar el día 5 de cada mes."

44. Por otra parte, este Tribunal Pleno considera que, **de manera particular, el artículo 63 no cumple con un estándar de mínima racionalidad,** toda vez que el hecho de que un trabajador no perciba su sueldo de forma íntegra no significa de manera automática que éste no pueda enterar las cuotas de seguridad social correspondientes al instituto.

45. Lo anterior es así sin que obste, como se adelantó, que el artículo 12 de la ley impugnada establezca que la dependencia o entidad morosa sea responsable de los daños y perjuicios que se causen a sus afiliados o a sus beneficiarios, derivado, precisamente, de la falta de cumplimiento de las obligaciones que le impone esa ley, ya que es evidente que ello estará condicionado a que se acredite algún tipo de responsabilidad de la dependencia o entidad, imponiéndole al trabajador una carga que no le corresponde.

46. Similares consideraciones sostuvo este Alto Tribunal al determinar la invalidez del artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave al resolver la **acción de inconstitucionalidad 101/2014,**[18] en sesión de dieciocho de agosto de dos mil quince; así como la invalidez del artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, en la **acción de inconstitucionalidad 19/2015,**[19] en sesión de veintisiete de octubre de dos mil quince, asunto este último de donde derivó la **jurisprudencia P./J. 26/2016 (10a.),**[20] de

[18] Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos por consideraciones adicionales, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

[19] Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, en cuanto al primer concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

[20] De texto: "Los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantizan el acceso a servicios de salud y el derecho a la seguridad social, los cuales no pueden ser restringidos por la falta del entero oportuno de las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondientes. Lo anterior es así, debido a que el pago de las referidas sumas

rubro: "SEGURIDAD SOCIAL. ES INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, AL CONDICIONAR EL DISFRUTE DE LOS BENEFICIOS A LA RECEPCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES."; e, incluso, destaca la diversa **acción de inconstitucionalidad 12/2016,** resuelta[21] el nueve de julio del dos mil dieciocho, donde se declaró la invalidez del artículo 52 de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, por condicionar el disfrute de los beneficios que el propio ordenamiento prevé al hecho de que los trabajadores estén al corriente en las cuotas y aportaciones a la Dirección de Pensiones.

47. Asimismo, cabe mencionar que, en el aspecto que nos ocupa, este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 95/2016,**[22] promovida por el Municipio de Mazatepec, Estado de Morelos, así como la diversa **contro-**

obedece a una responsabilidad que corresponde cumplir exclusivamente al patrón y no a los trabajadores, lo que significa que no es posible privar a estos últimos del acceso a los servicios de seguridad social por cuestiones que no les son imputables directamente. De esta manera, como el artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California condiciona el disfrute de los beneficios de seguridad social de los trabajadores y sus familiares derechohabientes a que se reciban la totalidad de cuotas y aportaciones, esa norma general vulnera los derechos constitucionales referidos con anterioridad.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 292, registro digital: 2012806).

[21] Por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 52 de la Ley de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.

[22] Por unanimidad de once votos a favor de las propuestas del proyecto; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de algunas consideraciones; el señor Ministro González Alcántara Carrancá anuncia voto concurrente; la señora Ministra Esquivel Mossa, en contra de algunas consideraciones; el señor Ministro Franco González Salas reserva su derecho a formular voto concurrente; el señor Ministro Pardo Rebolledo, en contra de algunas consideraciones y, reserva su derecho a formular voto concurrente; la señora Ministra Piña Hernández, en contra de consideraciones y reserva su derecho a formular voto concurrente; la señora Ministra Ríos Farjat, con matices en algunas consideraciones; el señor Ministro Laynez Potisek reserva su derecho a formular voto concurrente; el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de algunas consideraciones y reserva su derecho a formular voto concurrente.

versia 94/2016, promovida por el Municipio de Tlaquiltenango de la misma entidad federativa, en sesiones públicas de veintidós y veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, respectivamente, declaró la invalidez de la sanción impuesta a los afiliados en el artículo 28 de la **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos,**[23] consistente en la suspensión inmediata de los servicios por la demora en el pago de las aportaciones y cuotas por más de treinta días naturales a cargo de los entes obligados.

48. Finalmente, este Pleno estima **válida** la porción normativa que dice: **"*El servidor público coadyuvará denunciando cualquier irregularidad de la que tenga conocimiento, a efecto de que el ISSTECH se encuentre en condiciones de obtener las cuotas y aportaciones previstas en esta ley*",** contenida en la parte final del artículo 9 impugnado, pues únicamente establece la posibilidad de que el servidor público local denuncie irregularidades ante el Instituto de Seguridad Social del Estado, en torno a la percepción regular de las cuotas y aportaciones previstas en la ley analizada.

49. Por tanto, lo procedente es **declarar la invalidez** de los artículos **9,** en la porción normativa que dice: **"*El derecho al goce de las prestaciones consignadas en esta ley, estará sujeto al entero oportuno que deban realizar las entidades públicas patronales al ISSTECH, de las cuotas y aportaciones que ordena la presente ley*", 63** y **131** de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto 173, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte, por vulnerar el derecho a la protección a la salud, así como la garantía de seguridad social que consagran los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

50. OCTAVO.—**Análisis del artículo 88, fracción III, en la porción normativa que dice "*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado***

[23] **Ley del Instituto del Crédito**
"**Artículo 28.** La demora en el pago de las aportaciones y cuotas por más de treinta días naturales a cargo de los entes obligados, será causa para la suspensión inmediata de los servicios que les concede esta ley por conducto del instituto a los respectivos afiliados; una vez cubierto el total del adeudo en mora, dichos servicios serán reanudados."

***o pensionado*".** En su segundo concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, en esencia, que dicha previsión vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de previsión social y legalidad, al condicionar la pensión a que el padre y la madre se encuentren dependientes económicamente del derechohabiente fallecido, pues restringe injustificadamente el acceso a los ascendientes del trabajador fallecido a una pensión por causa de muerte en igualdad de condiciones que los demás beneficiarios, máxime que éstos sólo podrán gozar de este derecho cuando no existan otros beneficiarios de la misma pensión.

51. Alega que la dependencia económica no podría constituir un requisito para acceder a las pensiones, ya que éstas no pueden condicionarse a la satisfacción de exigencias injustificadas, sobre todo al aceptar que existe la compatibilidad de pensiones, por lo cual resulta evidente que los ascendientes del servidor público fallecido no dependían económicamente de éste cuando reciben una pensión propia, de manera que la norma excluye a los únicos beneficiarios de un trabajador que fallece, que no contaba con cónyuge, concubina, concubinario o descendientes, a la satisfacción de un requisito innecesario, pues dicha exigencia no se incorporó para el orden de prelación respecto de otros beneficiarios, sino como condicionante para su otorgamiento.

52. Afirma que el hecho de que los ascendientes no hayan dependido económicamente del trabajador fallecido, al tener ingresos propios, no excluye ni se contrapone a que reciban el pago de la pensión por causa de muerte de su descendiente, pues precisamente la conjugación de ambos ingresos hace efectivo el derecho social orientado a garantizar la tranquilidad y el bienestar de los familiares del trabajador en deceso, en virtud de que con ello se mejora su nivel de vida.

53. Finalmente, alega que lograr el equilibrio financiero del Estado no resulta un fin constitucionalmente legítimo que justifique la restricción del derecho a la seguridad social, pues no se puede condicionar el otorgamiento de la pensión de muerte so pretexto del equilibrio presupuestario de la entidad federativa; admitir esto permitiría plasmar hipótesis más difíciles de cubrir en contra del espíritu constitucional de la seguridad social.

54. Ahora, el artículo 88, fracción III, de la ley impugnada establece lo siguiente:

"Artículo 88. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:

"I. El cónyuge supérstite, solo o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado cuando los hubiera.

"II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario, por sí solos o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado; o éstos a falta de concubina o concubinario.

"III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social."

55. Son **infundados** los argumentos de la accionante donde cuestiona la constitucionalidad de la norma combatida con motivo de la dependencia económica que deben acreditar la madre o padre del servidor público fallecido para tener acceso a la pensión por causa de muerte de este último.

56. **Este Tribunal Pleno ya ha analizado una porción normativa de contenido idéntico a la impugnada en este asunto** al resolver la **acción de inconstitucionalidad 91/2018,**[24] en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veinte, donde

[24] Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 92, numeral 1, fracción III, en su porción normativa **"*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*",** de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

se declaró la invalidez de la porción normativa **"*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*",** contenida en el artículo 92, numeral 1, fracción III, de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, bajo las siguientes consideraciones:

"Análisis de la porción normativa que condiciona al goce de la pensión a los ascendientes que hubiesen dependido económicamente de la o del servidor público fallecido. Respecto del argumento vertido vía concepto de invalidez en el que se combate la condición que establece la fracción III del artículo 92 de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima, relativa a que el padre y/o la madre en el tercer orden de prelación para constituirse beneficiarios hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado fallecido para tener derecho al goce de la pensión por muerte, la Comisión actora argumenta que esa condición es una exigencia injustificada y por ello no puede constituir un requisito para acceder a las pensiones, ya que las pensiones no son concesiones gratuitas, ni generosas del Estado, sino que es un derecho que se gesta de las aportaciones del trabajador durante su vida laboral, aunque sea en una parte, aunado que el mismo precepto 92 señala que solamente a falta de cualquiera de los otros beneficiarios –cónyuge, hijos y concubinas o concubinarios– podrán la madre o el padre tener ese derecho, sin que se exija a los ascendientes en prelación la misma condición de dependencia económica, por lo que condicionar así solamente al padre y/o madre resulta en una condición injustificada y restrictiva del derecho a la seguridad social.

"Agrega la actora que el hecho de que los ascendientes no hayan dependido económicamente del trabajador fallecido, al tener ingresos propios, no excluye ni se contrapone a que reciban el pago de la pensión por causa de muerte de su descendiente, pues precisamente la conjugación de ambos ingresos hace efectivo el derecho social orientado a garantizar la tranquilidad y el bienestar de los familiares del trabajador en deceso, en virtud de que con ello se mejora el nivel de vida.

"Argumentos que este Tribunal Pleno encuentra infundados, porque no basta la pretensión de mejorar el nivel de vida de una persona –padre o madre

del afiliado o pensionado– para tener derecho a recibir en transmisión los beneficios de seguridad social del afiliado o jubilado, sino que el derecho de recibir los recursos de seguridad social de los que ya no hará uso el titular debido al hecho de muerte, encuentra una razonabilidad y justificación válida en que dicha transmisión sea destinada a la o las personas que sufran precisamente la contingencia del cese de los derechos de seguridad social debido al fallecimiento del pensionado o afiliado, a razón precisamente de que en algún momento de la vida del servidor público afiliado o pensionado la persona que tiene derecho a recibir los beneficios de seguridad social hubiese tenido un vínculo de dependencia económica con el afiliado o pensionado.

"Máxime que, como se observa del parámetro constitucional que reconoce el derecho de seguridad social, claramente se establece como parte del principio de la previsión social la pretensión de satisfacer el bienestar y procurar el nivel de vida adecuado de los dependientes de los titulares del derecho a la seguridad social.

"Lo que también se corrobora de las bases mínimas de la previsión social que se establecen de forma pormenorizada en el Convenio Internacional del Trabajo Núm. 102 relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, adoptado en Ginebra el veintiocho de junio de mil novecientos cincuenta y dos, como resultado de las proposiciones de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, de las que deriva que, precisamente en el rubro de pensión por sobrevivencia, en el que se establece garantizar la previsión social por lo menos al cónyuge y descendientes, lo que funciona en la lógica que ante la pérdida de los recursos por la muerte de quien fuera sostén familiar, o de quien ayudara al sostenimiento de otra persona, se exige que la norma de seguridad social garantice la continuidad de esa asistencia mediante el pago de una pensión por sobrevivencia, con el fin de que los beneficiarios puedan seguir con una fuente de ingresos que garantice su bienestar.

"De suerte que la dependencia económica justifica la transmisión de los derechos de seguridad social, y así se reconoce expresamente en la base mínima que convencionalmente se ha establecido para este derecho, es decir, el contenido del derecho a la seguridad social sí prevé la posibilidad de condicionar el goce de la pensión de sobrevivencia a demostrar la necesidad de dependen-

cia económica ante el caso de muerte del titular del derecho y beneficios de seguridad social, y con ello obtener la garantía de seguridad social ante la imposibilidad o presunción de no poder allegarse de ingresos, la cual incluso puede ser reducida en la medida de garantizar el ingreso complementario para la subsistencia, ya que sólo así se puede garantizar el bienestar familiar, finalidad que pretende el derecho a la seguridad social.

"Requisito que incluso forma parte del contenido del derecho de la seguridad social, según está reconocido en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en la ciudad de San Salvador, el diecisiete de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho, de aquí en adelante, 'Protocolo de San Salvador', en el artículo 9.1 mismo dispone[25] que en caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

"Incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto al contenido del derecho a la seguridad social ha afirmado que el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 'Protocolo de San Salvador' establece que: '1) [t]oda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2) [c]uando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto'.[26]

[25] "**Artículo 9**
"Derecho a la seguridad social
"1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes."

[26] Muelle Flores *Vs.* Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 180.

"Así también el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas al emitir la Observación General Número 19, dispuso que el sistema de seguridad social en términos del artículo 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, debe abarcar diversos riesgos e imprevistos sociales, tales como la muerte del afiliado a la seguridad social, a fin de proteger ante la contingencia sufrida por los sobrevivientes y huérfanos por la muerte de quien fuera su sostén, proveyendo incluso de los gastos funerarios a los que se deba hacer frente.[27]

[27] **Observación General Número 19 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**
"2. Riesgos e imprevistos sociales
"12. El sistema de seguridad social debe abarcar las siguientes nueve ramas principales de la seguridad social"
"Sobrevivientes y huérfanos
"21. Los Estados Partes también deben asegurar que se concedan prestaciones de supervivencia y de orfandad a la muerte del sostén de la familia afiliado a la seguridad social o con derecho a una pensión. Las prestaciones deben incluir los gastos de los servicios fúnebres, en particular en los Estados Partes en que esos gastos son prohibitivos. Los sobrevivientes o huérfanos no deben ser excluidos de los planes de seguridad por motivos prohibidos de discriminación y deben recibir asistencia para tener acceso a los planes de seguridad social, en particular cuando las enfermedades endémicas, como el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria privan, del apoyo de la familia y de la comunidad a un gran número de niños o personas de edad.
"3. Nivel suficiente
"22. Las prestaciones, ya sea en efectivo o en especie, deben ser suficiente en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, de unas condiciones de vida adecuadas y de acceso suficientes a la atención de salud, como se dispone en los artículos 10, 11 y 12 del Pacto. Además, los Estados Partes deben respetar plenamente el principio de la dignidad humana enunciado en el preámbulo del Pacto, y el principio de la no discriminación, a fin de evitar cualquier efecto adverso sobre el nivel de las prestaciones y la forma en que se conceden. Los métodos aplicados deben asegurar un nivel suficiente de las prestaciones. Los criterios de suficiencia deben revisarse periódicamente, para asegurarse de que los beneficiarios pueden costear los bienes y servicios que necesitan para ejercer los derechos reconocidos en el Pacto. Cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.
"4. Accesibilidad
"a) Cobertura 23. Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidas las personas y los grupos más desfavorecidos o marginados, sin discriminación basada en algunos de los motivos prohibidos en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto. Para garantizar la cobertura de todos, resultarán necesarios los planes no contributivos.
"b) Condiciones
"24. Las condiciones para acogerse a las prestaciones deben ser razonables, proporcionadas y transparentes. La supresión, reducción o suspensión de las prestaciones debe ser limitada, basarse en motivos razonables y estar prevista en la legislación nacional."

"Por lo que los Estados deben asegurar que dicho derecho de pensión por sobrevivencia u orfandad, sea otorgado sin discriminación alguna, evitando la exclusión de beneficiarios, además de garantizar que la asistencia de seguridad social asegure un nivel suficiente de las prestaciones, ello mediante criterios de suficiencia que deben revisarse periódicamente, para asegurarse de que los beneficiarios pueden costear los bienes y servicios que necesitan; de suerte que cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.

"De ahí, la razonabilidad de cubrir ante la contingencia de muerte la necesidad de quienes hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado, máxime que la condición de dependencia económica resulta en una medida razonable, proporcional y transparente, como se corrobora en los siguientes razonamientos.

"En efecto, derivado que en el parámetro constitucional del derecho a la seguridad social se reconoce como principio, que la previsión social está destinada a proteger a la familia y a los dependientes para que ante ciertas contingencias se procure la supervivencia de esas personas a cuyo sostén contribuyó el trabajador fallecido, es claro que *prima facie* se puede concluir que la dependencia económica resulta una restricción válida para la transmisión de los derechos de seguridad social.

"Ello es así, porque el destino y finalidad principal de la previsión social bajo el diseño de un sistema de reparto financiero pretende en suma garantizar, resguardar y amparar el sostenimiento de las familias para su subsistencia, así como el otorgamiento de servicios básicos para su bienestar como el servicio de salud, vivienda y protección ante la enfermedad y la vejez, o cualquier otra contingencia que perjudique el ingreso familiar, como es la muerte de quien aporte todo o parte del sostenimiento de los miembros del entorno familiar y de apoyo.

"Luego, que el legislador local, en uso de la libertad legislativa que deriva del propio apartado B del artículo 123 constitucional, estableciera como requisito a la transmisión de derecho de seguridad social la verificación de la dependen-

cia económica de las personas establecidas en el último orden de prelación para recibir los beneficios de seguridad social, a causa de muerte del titular del derecho a la seguridad social, no contraviene los principios de previsión social, porque dicho requisito, si bien restringe el derecho de recibir una pensión a causa de muerte del titular, constituye una restricción que encuentra una finalidad constitucionalmente válida e idónea para alcanzar el fin máximo de la previsión social: el bienestar de los dependientes.

"En efecto, al correr el test de proporcionalidad a fin de verificar si la restricción encuentra una justificación constitucional, este Tribunal Pleno encuentra que establecer como restricción a la transmisión de los derechos de seguridad social el demostrar la dependencia económica se constituye como un requisito que persigue una finalidad válida y compatible con el derecho a la seguridad social, máxime que esta finalidad se reconoce expresamente en el contenido y alcance que deriva del parámetro de regularidad constitucional.

"Luego, dicho requisito que cumple con una finalidad constitucionalmente válida,[28] en tanto pretende garantizar que los recursos que se originaron del esfuerzo contributivo del servidor público y solidario del Estado como patrón, se destinan al cumplimiento de los ejes torales del sistema local de previsión social, el auxilio de las personas que en realidad se ven afectados ante la contingencia

[28] Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.), de rubro y texto: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos."
Décima Época, registro digital: 2013143, instancia: Primera Sala, tesis aislada, fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, materia constitucional, página: 902.

de muerte del servidor público. Por lo que la medida que condiciona el entregar la pensión por muerte al padre y/o madre que hubiesen sido dependientes económicos del servidor público fallecido constituye una medida que persigue una finalidad constitucional válida bajo los principios de previsión social.

"Además, la medida legislativa resulta idónea[29] para lograr la consecución de los fines constitucionales que se persigue. Lo que se explica, porque al considerar la dependencia económica ante la falta de beneficiarios en el eslabón de prelación para obtener la pensión por muerte del servidor público, se garantiza de mejor modo el cumplimiento de los fines de la previsión social, porque dada la multiplicidad de conformación de un entorno familiar en el que no necesariamente por razón de lazos filiales se establecen dependencias, apoyo y solidaridad, con motivo de las distintas formas en que los seres humanos establecen lazos sentimentales y de ayuda mutua por medio de relaciones intersubjetivas que establecen una familia dentro de un mismo domicilio o bien relaciones afectivas con dependencias no sólo emocionales sino también económicas, es que interesa más a la consecución de los fines que emanan del principio de previsión social el demostrar la dependencia económica para conceder la transmisión de derechos de seguridad social, que el grado de filiación entre las personas, de ahí que la medida resulta idónea.

"Aunado que la misma es necesaria[30] en tanto se estima que no existiría otra medida alternativa que garantizara de mejor modo el procurar el bienestar y

[29] Tesis: **1a. CCLXVIII/2016 (10a.),** de rubro y texto: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 911, registro digital: 2013152).

[30] Tesis: **1a. CCLXX/2016 (10a.),** de rubro y texto: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales

sostenimiento de los dependientes ante la muerte del servidor público titular de los derechos de seguridad social. Y especialmente, porque la misma resulta proporcional en sentido estricto,[31] en la medida que no restringe desproporcionalmente

las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 914, registro digital: 2013154).

[31] Tesis: **1a. CCLXXII/2016 (10a.),** de rubro y texto: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho.

el derecho de los ascendientes a recibir la pensión por muerte del descendiente afiliado o pensionado al régimen de seguridad social del Estado de Colima.

"Además este Tribunal Pleno estima que la porción normativa no condiciona el demostrar una dependencia económica total para tener derecho a gozar de la pensión por muerte del descendiente, sino que la norma al establecer entregar la pensión al padre y/o madre en caso de que 'hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado', deriva que la dependencia económica incluso puede ser parcial, siempre y cuando la misma se demuestre al momento de la contingencia de muerte, conforme a lo que señala el artículo 90 de la ley impugnada,[32] por lo que el análisis de dependencia económica se realizará caso por caso, de acuerdo a dichas reglas.

"Razón por la cual la condicionante establecida por el legislador del Estado de Colima resulta proporcional, en tanto permite que los derechos de seguridad social se transmitan ante la dependencia económica que ocurrió en vida del pensionado, lo que sí viene a mejorar el bienestar de los ascendientes y con ello a cumplir con el objetivo toral de la previsión social: la garantía de las condiciones mínimas de bienestar para el asegurado y sus dependientes sin importar si hubiese sido total o parcial.

"Esto es, la norma impugnada simplemente condiciona verificar que el padre o la madre fueron dependientes económicos (de forma total o parcial) del descendiente fallecido, a fin de que éstos actualicen el supuesto normativo y tengan derecho a recibir la pensión por muerte, lo que corrobora la proporcionalidad del requisito establecido por el legislador de Colima, máxime que en este mismo análisis constitucional se ha establecido que incluso los ascendientes pueden gozar de otra pensión de seguridad social derivada de la cotización

---

Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido *prima facie* de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 894, registro digital: 2013136).

[32] "**Artículo 90.** Acreditación de edad y parentesco para ser beneficiario de una pensión.
"1. La edad y el parentesco de los servidores públicos y sus familiares beneficiarios se acreditará ante el instituto en los términos de la legislación civil aplicable y, en su caso, la dependencia económica mediante procedimiento que se siga ante autoridad judicial o administrativa o bien, con documentación que extiendan las autoridades competentes."

al sistema de previsión social propio o de otra persona, es decir bajo una financiación diferente, lo que implica que los ascendientes pueden tener ingresos propios o de otras fuentes sin que ello signifique ausencia del supuesto de dependencia económica para obtener el derecho a recibir la pensión por muerte de su descendiente, en tanto la condición que ha establecido el legislador de Colima es proporcional en el sentido de que basta demostrar que el padre o madre hubiesen dependido económicamente del hijo afiliado para gozar de la pensión por muerte, lo que implica que esa dependencia pudo ser total o parcial.

"Es así que este Tribunal Pleno encuentra que la condición que establece la porción normativa impugnada relativa a que el padre y/o madre hubiesen dependido económicamente del descendiente fallecido para tener derecho a recibir la pensión por muerte, resulta constitucional a la luz de los principios de previsión social, en tanto como se analizó supera el test de proporcionalidad; y de forma destacada porque encuentra coherencia en los fines que persigue el derecho a la seguridad social, sin que contradiga las bases mínimas que se han establecido en el parámetro de regularidad constitucional, máxime que expresamente se contempla la dependencia económica como característica de los beneficiarios para favorecer a los individuos que en realidad se ven afectados ante la contingencia de muerte de un trabajador del Estado.

"Además, es infundado lo argüido por la Comisión actora en el sentido de que se violenta la garantía de igualdad porque en la lista de prelación de beneficiarios que establece el artículo 92 impugnado solamente se exige al padre y/o a la madre el requisito de demostrar dependencia económica, lo cual este Tribunal Pleno corrobora que no es así, en tanto, como se lee del propio artículo 92 impugnado[33] y el diverso 93 de la ley impugnada,[34] la norma solamente

[33] "**Artículo 92.** Prelación de derechos de beneficiarios
"1. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:
"I. El cónyuge supérstite, solo o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado cuando los hubiera;
"II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario, por sí solos o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado; o éstos solos a falta de concubina o concubinario; o
"III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.

establece la presunción legal en el caso de la o él cónyuge, concubina o concubino, e hijos menores de edad, para recibir la pensión sin necesidad de demostrar la dependencia económica.

"En cambio, tratándose de un excónyuge, se debe demostrar que se ha recibido pensión de alimentos del servidor público fallecido, esto es, se precisa la misma condicionante de existencia de una dependencia económica para obtener la pensión por muerte. Mismo caso del supuesto de los hijos mayores de edad como beneficiarios, quienes sólo tendrán derecho a la pensión de orfandad en caso de demostrar la dependencia económica a causa de imposibilidad parcial o total de trabajar.

"Por tanto, es claro que el requisito de dependencia económica de los beneficiarios que tienen derecho a recibir los derechos de seguridad social a causa de muerte de quien cotizó en el sistema de seguridad social, encuentra una lógica en los fines propios que persigue la previsión social y supera el test de proporcionalidad en sentido estricto sin que afecte el principio de igualdad entre los sujetos que pueden tener la calidad de beneficiarios de una pensión por muerte del servidor público afiliado o pensionado.

"En suma, considerando que la pensión por causa de muerte busca proteger la seguridad y bienestar de los dependientes o miembros de una familia, entendida en una concepción amplia y dinámica, conforme el concepto constitucional de familia que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha derivado de los principios constitucionales del artículo 4o. de la Constitución Federal, es que

"2. Las personas divorciadas no tendrán derecho a la pensión de quien haya sido su cónyuge, a menos que a la muerte del causante, éste estuviese ministrándole alimentos por condena judicial y siempre que no existan viuda o viudo, hijos, concubina o concubinario y ascendientes con derecho a la misma. Cuando las personas divorciadas disfrutasen de la pensión en los términos de este artículo, perderán dicho derecho si contraen nuevas nupcias o si viviesen en concubinato."

[34] "**Artículo 93.** Derechos de pensión de orfandad por fallecimiento del afiliado
"1. Tratándose de los hijos del afiliado o pensionado, para recibir la pensión deberán ser menores de dieciocho años o bien hasta veinticinco años, previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior con reconocimiento oficial de la Secretaría de Educación Pública.
"2. Los hijos del afiliado o pensionado que sean mayores de dieciocho años, pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar, acreditado por dictamen emitido por institución de seguridad social o, en su caso, por el instituto, o bien declarados en estado de interdicción por autoridad judicial, recibirán la pensión hasta en tanto subsista la incapacidad."

ante el riesgo de la muerte del trabajador o pensionado la condición relativa a dependencia económica para gozar de una pensión por muerte, encuentra asidero constitucional sustentado en los principios de solidaridad, asistencia y ayuda mutua que responden no sólo vínculos sanguíneos y afectivos, sino también por la garantía de sobrevivencia y subsistencia que deben ser protegidas por el sistema de previsión social.

"Máxime que, como se ha reiterado, la pensión por causa de muerte no es una concesión gratuita o generosa, sino que constituye un seguro que se activa con la muerte del trabajador o pensionado y deriva directamente de las aportaciones que éste haya hecho por determinado número de años de trabajo productivo y una de las finalidades de tales aportaciones es garantizar, aunque sea en una parte, la subsistencia de los dependientes o quienes sufran directamente la contingencia de la falta de recursos después de acaecida la muerte del trabajador; así el disfrute de ese derecho busca hacer efectiva la garantía de la previsión social, orientada a otorgar tranquilidad y bienestar de los familiares y/o dependientes del trabajador o pensionado fallecido.

"A mayor abundamiento, cabe señalar que en el marco del derecho social, diversos ordenamientos prevén el derecho de los dependientes económicos a percibir los beneficios derivados de las prestaciones otorgadas en favor de los sujetos de ese tipo de normas; así, el numeral 501, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, establece que tienen derecho a recibir indemnización en los casos de muerte o desaparición derivada de un acto delincuencial, a falta de cónyuge supérstite, hijos y ascendientes, las personas que dependían económicamente del trabajador, quienes concurren con la concubina o concubino.

"Asimismo, el artículo 78 de la vigente Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece que los beneficiarios legales del trabajador titular de una cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez serán los familiares derechohabientes que establece la sección de pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida (hijos, cónyuge supérstite, concubina, concubinario, madre o padre, otros ascendientes que dependan económicamente del trabajador o pensionado); que el trabajador deberá designar beneficiarios sustitutos, única y exclusivamente para el caso de que faltaren los beneficiarios legales; y que a falta de beneficiarios legales y sustitutos, la entrega del numerario correspondiente al saldo de la

cuenta individual se hará en el orden de prelación previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo, entre quienes se encuentran, como se ha señalado, las personas que dependían económicamente del trabajador.

"Por su parte, la Ley Agraria, en su numeral 18, fracción V, dispone que cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados en la lista de herederos pueda heredar por imposibilidad material o legal, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el orden de preferencia siguiente: cónyuge, concubina o concubinario, uno de los hijos, uno de los ascendientes o 'cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él'.

"Lo que corrobora que la condicionante de dependencia económica para la transmisión de derechos de seguridad social se prevé como medio idóneo en diversos campos que corresponden al derecho social, al reconocer en favor de los dependientes económicos, el derecho a recibir los beneficios derivados de las normas que lo regulan.

"Por otra parte, la medida que se analiza tampoco transgrede el principio de progresividad que permea los derechos económicos, sociales y culturales,[35] en

[35] Tesis: **2a./J. 35/2019 (10a.),** de rubro y texto: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 980, registro digital: 2019325).

tanto que la condicionante que estableció el legislador del Estado de Colima no constituye una medida regresiva al régimen de seguridad social que establece el legislador de Colima, pues de los sistemas de pensiones que se preveían con anterioridad a la emisión de la ley impugnada no se desprende que la pensión a causa de muerte del servidor público afiliado o pensionado permitiera recibir dicho beneficio sin demostrar la dependencia económica con el trabajador fallecido. Aunado a que los artículos transitorios de la legislación impugnada regulan el régimen de los servidores públicos en transición.

"Y, especialmente, porque como se ha venido corroborando a lo largo de este análisis no se transgreden las bases mínimas que establece el contenido del derecho a la seguridad social de acuerdo al parámetro de regularidad constitucional, el cual reconoce que la dependencia económica de la cónyuge o los hijos puede condicionar el goce de la pensión en el rubro de sobrevivencia, luego es que incluso la medida diseñada por el legislador de Colima no atenta contra la obligación del Estado Mexicano de garantizar los pisos mínimos establecidos para el goce de derechos humanos y por el contrario se verifica que incluso se amplía el criterio de protección al contemplar a sujetos diversos para constituirse como beneficiarios de una pensión por sobrevivencia, lo cual resulta acorde con el principio de progresividad.

"Por último, este Tribunal Pleno advierte que no procede el análisis solicitado por la Comisión actora para verificar si la condición de requerir que los ascendientes hubiesen dependido económicamente del descendiente afiliado o jubilado fallecido, impide alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que nace de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en la ciudad de Nueva York en septiembre de dos mil quince, en tanto que dicho documento no forma parte del parámetro de regularidad constitucional[36] que reconoce el derecho de seguridad social y establece

[36] **Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.),** de rubro y texto: "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. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea Parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende

los principios y bases mínimas de la previsión social, el cual ya se ha analizado y por el que se concluye que la medida relativa a condicionar dependencia económica parcial o total de los ascendientes resulta constitucional al perseguir uno de los fines básicos de la previsión social, como es el bienestar de los dependientes económicos ante la muerte del trabajador titular de los derechos de seguridad social, aunado que resulta idónea, necesaria y proporcional.

"Con base en los razonamientos hasta aquí elaborados, este Tribunal Pleno concluye que la porción normativa impugnada de la fracción III del artículo 92 de la Ley de Pensiones para los Servidores Públicos del Estado de Colima que dice: 'en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado' resulta válida, al ser conforme con el derecho de seguridad y previsión social que reconoce el artículo 123, apartado B, fracción XI, así como el numeral 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 9 del Protocolo de San Salvador, y las normas mínimas de seguridad social, establecidas en el Convenio Número 102 de la Organización Internacional del Trabajo."

57. Atento a que la porción normativa impugnada en este asunto es **de contenido sustancialmente similar** a la que fuera analizada en el precedente derivado de la **acción de inconstitucionalidad 91/2018, las consideraciones plasmadas en este precedente resulten aplicables en sus términos.**

---

que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202, registro digital: 2006224).

58. Asimismo, cabe destacar que la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver el **amparo en revisión 347/2020,** en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil veinte, sostuvo, por unanimidad de cinco votos,[37] la constitucionalidad del artículo 131, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al prever que los ascendientes deban acreditar haber dependido económicamente del trabajador asegurado, a efecto de acceder a una pensión con motivo de la muerte de éste, conforme a los siguientes razonamientos:

"Violación al derecho de seguridad social

"En otro de sus argumentos, la recurrente manifiesta que el artículo 131, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado contraviene el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al exigir que los ascendientes deban acreditar haber dependido económicamente del trabajador asegurado, a efecto de acceder a una pensión con motivo de la muerte de éste, no obstante que la disposición constitucional no establece restricción alguna para que los beneficiarios accedan a las prestaciones derivadas del derecho a la seguridad social.

"La porción normativa combatida establece lo siguiente:

"'Artículo 131. El orden para gozar de las pensiones a que se refiere este artículo por los familiares derechohabientes será el siguiente:

"'…

"'III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario la pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, **en caso de que hubiesen dependido económicamente del trabajador o pensionado;**'

[37] Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek.

"Como se observa, el legislador estableció un orden de prelación entre los familiares derechohabientes para acceder a una pensión por causa de muerte de una persona trabajadora o pensionada, de tal manera que sólo a falta de cónyuge, concubina o concubinario e hijos, los ascendientes tendrán derecho, conjuntamente o por separado, a dicha pensión siempre que acrediten haber dependido económicamente de la persona asegurada.

"Es infundado el agravio de la recurrente, en tanto que el artículo impugnado no contraviene el derecho de seguridad social de los familiares derechohabientes del trabajador, específicamente, a sus ascendientes, al exigir que éstos deban acreditar que dependieron económicamente de él, por tratarse de un elemento propio del derecho de seguridad social, como se expondrá a continuación.

"La base constitucional que reconoce el derecho a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado está prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto señala:

"'Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"'El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"'…

"'B. Entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores:

"'…

"'XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"'a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

"'...'

"Como se observa, el artículo trascrito prevé las bases mínimas de previsión social dirigidas a garantizar la tranquilidad y bienestar personal de los trabajadores al servicio del Estado, así como de sus familiares, para lo cual se estableció a nivel constitucional la protección en caso de invalidez, vejez y muerte.

"En el ámbito internacional, el derecho a la seguridad social se reconoce a favor de todas las personas en los artículos XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,[38] 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,[39] 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,[40] y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.[41]

"Asimismo, las bases mínimas de las prestaciones a que se refiere este derecho humano se encuentran precisadas en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.[42] Como parte de dichas bases se encuentra la concesión de prestaciones de sobrevivientes, con motivo de la muerte del sostén

[38] "Artículo XVI. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia."
[39] "Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad."
[40] "Artículo 9. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social."
[41] "Artículo 9
"Derecho a la seguridad social
"1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.
"2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto."
[42] En relación con la validez de ese tratado internacional, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia P./J. 22/2013 (10a.), de rubro: "CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FORMA PARA INCORPORARSE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO,

de la familia, con las cuales se busca garantizar los medios de subsistencia de las personas dependientes.

"Dado el principio de interdependencia, como lo ha expresado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, debe recordarse que el derecho a la seguridad social contribuye en gran medida a reforzar el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la protección de la salud, a la alimentación, al mínimo vital, a la protección de la niñez, de la familia o de las personas con discapacidad, entre otros. Lo anterior, en el entendido de que dicha vinculación no releva al Estado de adoptar medidas para complementar la protección que otorgan las prestaciones de seguridad social, y esas medidas destinadas a los demás derechos no constituyen tampoco un sustituto a la creación de sistemas de seguridad social.[43]

"Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos[44] ha establecido jurisprudencia en relación con el derecho de seguridad social, a partir de la interpretación de los artículos 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3.j), 45.b), 45.h) y 46 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y; 9 del Protocolo Adicional a esa Convención en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

"En cuanto a los criterios aplicables en este asunto, la Corte Interamericana ha sostenido que el derecho a la seguridad social busca proteger al individuo de contingencias futuras, que de producirse ocasionarían consecuencias perjudiciales para la persona, por lo que deben adoptarse medidas para protegerla. Asimismo, ha señalado que la seguridad social debe ser ejercida de tal modo que garantice condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso.

PARTICULARMENTE EN MATERIA DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 5, registro digital: 2003953.

[43] Observación General Número 19, 39o. Periodo de Sesiones, El derecho a la seguridad social (artículo 9), párrafo 28. El Comité es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, y fue establecido por resolución del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas en resolución 1985/17 de 28 de mayo de 1985, para desempeñar las funciones de supervisión asignadas a ese Consejo en la Parte IV de ese Pacto Internacional.

[44] Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) *Vs.* Perú. Sentencia de 21 de noviembre de 2019.

"De esa manera, la Corte Interamericana ha resaltado el papel del derecho de la seguridad social como garantía de otros derechos, al contribuir en gran medida a reforzar el ejercicio de diferentes derechos económicos, sociales y culturales.

"A partir de las consideraciones expuestas, queda claro que de conformidad con el marco constitucional y convencional, el derecho a la seguridad social en favor de los trabajadores del Estado debe extenderse en favor de sus familiares; no obstante, ello no implica que este derecho sea extensible a la totalidad de las personas que sostienen algún vínculo familiar con el trabajador sino está condicionado a aquellos que hubieran guardado una relación de dependencia con él.

"En efecto, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 91/2018,[45] el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el derecho a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado abarca los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad y la invalidez, entre otras contingencias, así como una pensión por sobrevivencia ante la muerte del servidor público a fin de no dejar en desamparo a sus beneficiarios, familiares o personas cuya sobrevivencia dependiese del trabajador; previsión que funciona bajo la lógica de la pérdida de los recursos por la muerte de quien fuera el sostén familiar.

"De esa manera, de conformidad con las bases mínimas del derecho a la seguridad social, se concluyó que la dependencia económica es una exigencia propia de dicho derecho. En el caso de la pensión originada por la muerte de un trabajador, ésta busca garantizar la continuidad de tal sobrevivencia median-

[45] Fallada en sesión de 25 de mayo de 2020, por mayoría de ocho votos (Votaron en contra los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y la Ministra Ríos Farjat), por lo que se refiere a la constitucionalidad del artículo 92, numeral 1, fracción III, de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, en la porción normativa **"*en caso de que hubieren dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*",** al considerar que no contraviene el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal.

te el pago de una pensión, conforme a la gradualidad debida ante los años de cotización, a fin de que los beneficiarios puedan continuar recibiendo una fuente de ingresos ante la imposibilidad o presunción de no poder allegarse de ellos.

"Lo anterior, en tanto el parámetro constitucional del derecho a la seguridad social, reconoce como parte del principio de previsión social, la pretensión de satisfacer el bienestar y procurar el nivel de vida adecuado de los dependientes de los titulares del derecho a la seguridad social. De esa manera, el derecho de recibir una pensión encuentra una razonabilidad y justificación válida en que dicho otorgamiento sea destinado a las personas que sufren las contingencias del cese de los derechos de seguridad social, como consecuencia de la muerte del trabajador.

"Tales consideraciones resultan acordes con las bases contenidas en el Convenio 102, emitido por la Organización Internacional del Trabajo, respecto al rubro de la pensión por sobrevivencia, en el que se establece la obligación de los Estados parte de garantizar la previsión social por lo menos al cónyuge y descendientes, lo que tiende a asegurar la continuidad de los ingresos necesarios para la subsistencia de las personas que dependían de quien fuera el sostén familiar.

"Lo anterior quedó reiterado en la Recomendación 67, sobre la seguridad de los medios de vida, de la Organización Internacional del Trabajo,[46] en cuyo

[46] R67-Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (número 67).
"**13. Las prestaciones de sobrevivientes deberían pagarse cuando se presuma que la pérdida de los medios de vida de la familia está motivada por la muerte de su jefe.**
"(1) Las prestaciones de sobrevivientes deberían pagarse: a) a la viuda del asegurado; b) por los hijos, hijastros, hijos adoptivos y, a reserva de que estuvieren inscritos anteriormente como personas a su cargo, por los hijos ilegítimos de un asegurado o de una asegurada que los mantenía; c) en las condiciones determinadas por la legislación nacional, a la mujer que no estando casada haya cohabitado con el *de cujus*.
"(2) La prestación de viudedad debería pagarse a la viuda que tenga a su cargo un hijo por el cual se pague una prestación familiar o que, al fallecimiento de su marido o después, quede inválida o alcance la edad mínima a la que pueda solicitar la prestación de vejez; una viuda que no reúna ninguna de estas condiciones debería recibir una prestación de viudedad durante un periodo mínimo de varios meses, y, después, si estuviere desempleada, hasta que se le pueda ofrecer un empleo conveniente, una vez terminada la preparación que pudiere ser necesaria.

anexo se estableció como un principio normativo tratándose de la muerte del jefe de familia, el pago de las prestaciones de sobrevivientes, las cuales deberían pagarse cuando se presuma que la pérdida de los medios de vida de la familia estuviera motivada por la muerte de su jefe, entre quienes se estableció la viuda del asegurado, así como sus hijos.

"En consecuencia, contrariamente a lo que sostiene la recurrente, la dependencia económica es un elemento propio del derecho a la seguridad social, al garantizar la protección de la familia, en particular, de aquellos que estaban a cargo de la persona asegurada; de tal modo, que ante la muerte de este último puedan acceder a una pensión que les permita asegurar costear los bienes y servicios a cuyo sostén el trabajador o trabajadora fallecida aportaba.

"Por tales razones, esta Segunda Sala concluye la constitucionalidad del artículo 131, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en tanto que no viola el derecho de seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prever el requisito de dependencia económica.

"Violación al derecho de igualdad y no discriminación

"En otro de sus argumentos, la parte recurrente alega que es incorrecto que el artículo impugnado no viole el derecho de igualdad y no discriminación, pues establece una diferenciación injustificada entre los ascendientes y el resto de los familiares derechohabientes (cónyuge, concubina, concubinario e hijos), al exigírseles acreditar haber dependido económicamente de la persona asegurada. Asimismo, sostiene que el Juez Federal debió concluir la inconstitucionalidad del artículo reclamado al no permitir la presunción legal de la necesidad de alimentos.

"(3) Deberían pagarse prestaciones familiares por todo hijo en edad escolar o por aquel que, siendo menor de dieciocho años, continúe su educación general o profesional."

"A juicio de esta Segunda Sala es infundado el agravio de la parte recurrente, en tanto que el artículo 131, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no contraviene el derecho de igualdad y no discriminación como se justifica a continuación.

"El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de igualdad y no discriminación en los términos siguientes:

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

"'Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"'Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"'Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"'Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.'

"Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación[47] ha interpretado este derecho como un principio de carácter complejo, el cual subyace toda la estructura jurídica y, por tanto, constituye un límite a la actuación de los Poderes Estatales. De esa manera, cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta.

"En particular, impone al legislador los deberes siguientes:

"a) Un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y;

"b) Un mandato de tratamiento desigual, conforme al cual, al crearse una disposición debe preverse eventuales diferencias entre supuestos de hecho distintos.[48]

"De esa manera, aunque el legislador tiene libertad configurativa para crear el sistema jurídico –acotada a las competencias constitucionalmente establecidas–, lo cierto es que dicha potestad no es ilimitada, ya que al crear el ordenamiento legal debe atender a los derechos humanos constitucionalmente reconocidos y, particularmente, dada su transversalidad en el sistema jurídico, al principio de igualdad y no discriminación,[49] por lo que en la creación de cualquier disposición deberá cerciorarse que tales mandatos constitucionales se cumplan.

---

[47] En ese sentido, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 112, registro digital: 2012594.

[48] Ello se desprende de la jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, página 791, registro digital: 2011887.

[49] Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 45/2015 (10a.), que esta Segunda Sala comparte, de rubro: "LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 533, registro digital: 2009405.

"Al respecto, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues debe distinguirse entre la distinción y la discriminación. Así, mientras que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, la segunda implica una diferencia arbitraria que genera un menoscabo de los derechos humanos.

"En ese mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado reiteradamente que la Convención Americana sobre Derechos Humanos no prohíbe todas las distinciones de trato, para lo cual ha marcado la diferencia entre 'distinciones' y 'discriminaciones'. Las primeras constituyen diferencias compatibles con la Convención Americana por ser razonables y objetivas, mientras que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos.

"Asimismo, ha señalado que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación, determina que los Estados 'deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos'.[50]

"En la interpretación del derecho de igualdad se han distinguido dos dimensiones. Una formal, relativa a la protección contra diferenciaciones o tratos arbitrarios, la cual se compone por una parte de la igualdad ante la ley entendida como la uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades y, por otra, de la igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

"Por otro lado, la segunda dimensión se refiere al aspecto sustantivo o de hecho, el cual radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y

[50] *Cfr.* Caso Artavia Murillo y otros ("fecundación in vitro") *Vs.* Costa Rica. *Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 28 de septiembre de 2012, página 134, párrafos 285 y 286.

ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover, o bien disminuir los obstáculos de cualquier índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

"En ese sentido, el principio de igualdad está vinculado con la no discriminación, en tanto que el deber de un mismo trato, tanto material, como formalmente, prohíbe cualquier discriminación, exclusión o preferencia de una persona sobre otra, con base en elementos subjetivos cuyo establecimiento normativo resulte discrecional e injustificado.

"Ahora bien, esta Segunda Sala ha señalado que el estudio relativo a si una norma es contraria o no al principio de igualdad, supone una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que uno de ellos no puede ser discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro. Por ello, el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de la garantía de igualdad no se reduce a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que incluye otro régimen jurídico que funciona como punto de referencia a la luz de un término de comparación relevante para el caso concreto.

"Lo anterior deriva de la jurisprudencia 2a./J. 42/2010, que lleva por título: 'IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.'[51]

"De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable para realizar tal diferenciación; que persiga una finalidad constitucionalmente válida y sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

[51] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, registro digital: 164779.

"De acuerdo con lo expuesto, al analizar el derecho de la seguridad social, éste abarca tanto a los trabajadores que prestan sus servicios como a sus familiares, los cuales podrán acceder a la asistencia médica y demás servicios y prestaciones en la forma y proporción que determine la ley; de tal manera, que su goce y disfrute no pueden sujetarse a algún tipo de condición que se traduzca en alguna forma de discriminación.

"A partir de las consideraciones anteriores, queda claro que de conformidad con los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho a la seguridad social en favor de los trabajadores del Estado debe extenderse en favor de sus familiares, en condiciones de igualdad.

"A efecto de analizar el modo en que se encuentra regulado el derecho de acceso a la seguridad social en favor de los familiares de los trabajadores del Estado, es necesario tener en cuenta los artículos 6, fracciones XII, XXV y XXVI, 8, 41, fracción V, y 49 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de los cuales se advierte que por familiares derechohabientes se entenderá al cónyuge, la concubina o concubinario, las hijas e hijos menores de dieciocho años, así como aquellos mayores de dicha edad cuando no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica o discapacidad, lo que deberá comprobarse mediante el certificado médico correspondiente.

"También tendrán tal carácter las hijas e hijos hasta la edad de veinticinco años siempre que acrediten estar realizando estudios de nivel medio superior o superior, así como los ascendientes que dependan económicamente del trabajador o pensionado.

"Los familiares descritos tendrán derecho a los servicios de seguridad social siempre que el trabajador o pensionado también tenga derecho a los seguros, prestaciones o servicios y no cuenten por sí mismos de derechos propios a los seguros, prestaciones y servicios previstos en la propia ley o algunos otros similares.

"A efecto de acreditar la edad y parentesco mencionados, los trabajadores y sus familiares deberán comprobarlo conforme a la legislación civil aplicable; mientras que la dependencia económica podrá demostrarse mediante informaciones testimoniales ante la autoridad judicial o administrativa, o bien con la documentación expedida por otras autoridades.

"Los familiares de los derechohabientes tendrán derecho a los servicios del seguro de salud en caso de enfermedad, en iguales condiciones que el trabajador derechohabiente, así como al seguro de pensión y al de sobrevivencia, en caso de fallecimiento del pensionado, en las condiciones que el legislador establezca.

"Los trabajadores están obligados a proporcionar al instituto y a las dependencias o entidades en las que presten sus servicios, la información general relacionada con las personas que podrán considerarse como familiares derechohabientes y podrán exigir su registro.

"Ahora, de acuerdo con los artículos 129, 130, 131, 132, 133 y 135 de la ley del instituto señalado, la muerte del trabajador por causas ajenas al servicio dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia, siempre que hubiere cotizado al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por tres años o más. Para gozar de ellas se atenderá al siguiente orden de prelación:

"a) El cónyuge supérstite sólo si no hay hijos o en concurrencia con éstos si los hay y son menores de dieciocho años o mayores de dieciocho años pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar; o bien hasta veinticinco años previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo.

"b) A falta de cónyuge, la concubina o concubinario solo o en concurrencia con los hijos o éstos solos cuando reúnan las condiciones señaladas en el párrafo anterior.

"c) A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario la pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hubiesen dependido económicamente del trabajador o pensionado.

"La cantidad total a que tengan derecho los beneficiarios, se dividirá por partes iguales entre ellos. Cuando fuesen varios los beneficiarios de una pensión y alguno de ellos perdiese el derecho, la parte que le corresponda será repartida proporcionalmente entre los restantes.

"Los familiares derechohabientes, en el orden mencionado, tendrán derecho a una pensión equivalente al cien por ciento de la que hubiese correspondido al trabajador por invalidez o a la pensión que venía disfrutando el pensionado y a la gratificación anual a que tuviera derecho el pensionado.

"Asimismo, se prevé que si otorgada la pensión aparecieren otros familiares con derecho a la misma, se les hará extensiva, pero percibirán su parte a partir de la fecha en que sea recibida la solicitud en el instituto, sin que puedan reclamar el pago de las cantidades cobradas por los primeros beneficiarios.

"Por otro lado, la ley prevé diversos supuestos por los que los familiares derechohabientes pueden perder el derecho de recibir una pensión. Así, tratándose de las hijas e hijos del trabajador cuando lleguen a cumplir los dieciocho años de edad, siempre que no se encuentren realizando estudios de nivel medio o superior en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan un trabajo, o bien estén incapacitados legalmente o imposibilitados físicamente para trabajar.

"De igual manera, concluirá el derecho del cónyuge, concubina o concubinario de recibir una pensión al contraer nupcias o llegar a vivir en una situación de concubinato. Finalmente, el legislador estableció el fallecimiento del familiar derechohabiente como causa para la extinción del derecho a percibir la pensión.

"Por otro lado, la ley prevé que la divorciada o divorciado no tendrán derecho a recibir la pensión de quien haya sido su cónyuge, salvo que a la muerte de él estuviera aportándoles alimentos por condena judicial y, siempre que no

existan viuda o viudo, hijos, concubina o concubinario, así como ascendientes con derecho a la misma.

"En ese orden de ideas, se advierte que una vez acreditadas las condiciones para ser considerados como familiares derechohabientes, la ley permite que al existir más de un familiar con derecho a la pensión por causa de muerte de trabajador, ésta sea disfrutada por todos ellos de manera concurrente, salvo tratándose de los ascendientes quienes únicamente tendrán derecho a ella cuando no existan cónyuge, concubino o concubina, o bien alguna hija o hijo.

"No obstante, contrariamente a lo que sostiene la recurrente, tal diferenciación no es arbitraria.

"En efecto, como se expuso, el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el derecho a la seguridad social de los trabajadores del Estado también se extiende en favor de sus familiares; asimismo, el Convenio 102, emitido por la Organización Internacional del Trabajo prevé el seguro de sobrevivientes, respecto al cual únicamente vincula a la protección de cónyuges e hijos.[52]

"De esa manera, esta Segunda Sala concluye que el legislador cuenta con libertad configurativa para establecer un orden de preferencia que atienda a

[52] "**Artículo 61.** Las personas protegidas deberán comprender:
"a) Sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados;
"b) Sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de la población económicamente activa, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes;
"c) Sea, cuando sean residentes, a todas las viudas y a todos los hijos que hayan perdido su sostén de familia y cuyos recursos durante la contingencia cubierta no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67;
"d) O bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas."

tales mínimos, al que además podría incluir a otros familiares, con las condiciones o modalidades que estime convenientes.

"Por tanto, la distinción que el artículo 131, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado realiza en relación con el derecho de los ascendientes de acceder a una pensión por causa de muerte, en ningún modo contraviene el principio de igualdad, pues sólo atiende a un orden de preferencia cuyo origen obedece a las circunstancias de hecho en que se ubica cada uno de los beneficiarios de los trabajadores.

"Además, tal prelación se justifica si se atiende a que una pensión originada por causa de muerte tiene como propósito cubrir la parte que el trabajador aportaba a la subsistencia del núcleo familiar conformado por el cónyuge, concubina o concubinario e hijos, ya sean menores de edad o mayores que se encuentren estudiando, o bien estén impedidos para trabajar con motivo de una discapacidad o una enfermedad crónica.

"Tal finalidad tiene como origen una presunción de dependencia económica, en el caso de los hijos menores de edad o mayores que se encuentren estudiando o estén impedidos para trabajar como consecuencia de una discapacidad o enfermedad crónica, y de obligación recíproca de alimentos tratándose de cónyuges y concubinos.

"Lo anterior, tiene explicación en tanto que la situación jurídica que guarda el cónyuge, la concubina o el concubinario, así como los hijos, respecto al trabajador o asegurado, es diferente de aquella que tiene con sus ascendientes, pues se origina con motivo de actos y hechos jurídicos distintos, los cuales dan lugar a derechos y obligaciones específicas.

"Así, tratándose de una relación suscitada con motivo del matrimonio o concubinato se parte de un vínculo con una intención de permanencia, del cual se deriva un deber de ayuda mutua entre cónyuges o concubinos, mientras que en el caso de los hijos se origina una obligación alimentaria respecto a ellos, como consecuencia de la maternidad o paternidad.

"Tales circunstancias dan lugar a la existencia de una presunción de dependencia económica que, si bien no se actualiza respecto de los ascendientes del asegurado, ello no impide que existan casos en los que éstos se ubiquen en dicha situación, al acreditar haber guardado un estado de necesidad respecto al trabajador para garantizar su subsistencia.

"De ese modo, contrariamente a lo señalado por la recurrente el hecho de que la presunción legal de la necesidad de alimentos no se actualice a diferencia de lo que sucede con el cónyuge, concubina, concubinario e hijos del trabajador, lo cierto es que ello no se traduce en una violación de su derecho de igualdad, pues el legislador, en uso de su facultad configurativa, decidió reconocer el derecho de los ascendientes que hubieran dependido económicamente del trabajador de acceder a una pensión derivada de su muerte, para lo cual tienen la posibilidad de allegar los medios probatorios que estimen convenientes a efecto de comprobar haber sido dependientes del trabajador o pensionado.

"Similares consideraciones sostuvo esta Segunda Sala al resolver, por unanimidad de votos, el amparo en revisión 1282/2017, fallado en sesión de veintitrés de mayo de dos mil dieciocho.

"Consecuentemente, son infundados los argumentos de la parte recurrente, debido a que el artículo 131, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no viola el derecho a la igualdad y no discriminación.

"Violación al derecho de libertad de trabajo

"En otro de sus agravios, la recurrente combate la decisión del juzgador federal, al señalar que el artículo reclamado vulnera el derecho humano a ejercer un trabajo remunerado, pues es condición para acceder a una pensión por ascendencia no recibir ingreso alguno, lo que trasgrede los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

"Es infundado el agravio señalado, en tanto que el requisito de dependencia económica que deben satisfacer los ascendientes de un trabajador al servi-

cio del Estado, a efecto de acceder a una pensión originada como consecuencia de su muerte, no implica una violación al derecho de libertad de trabajo.

"En efecto, el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la recurrente afirma vulnerado con la disposición controvertida, dispone:

"'Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

"'La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

"'Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

"'En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

"'El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

"'Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

"'El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

"'La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.'

"En relación a este precepto constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/1998[53] el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la libertad de trabajo se sujeta a los siguientes lineamientos:

"a) A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

"b) El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen derechos de terceros.

"c) También podrá vedarse por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

"Asimismo, se sostuvo que la libertad de trabajo no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que su ejercicio está condicionado a que: (I) la actividad realizada sea lícita; (II) que no afecte derechos de terceros; y (III) que no se afecten derechos de la sociedad en general.

[53] Fallada el veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y nueve, aprobada por unanimidad de diez votos. Ausente: Ministro Aguinaco Alemán.

"En cuanto al primer presupuesto, el referido derecho humano cobra vigencia en la medida en que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la aludida libertad no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro.

"Finalmente, el tercer presupuesto implica que el derecho humano será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, 'existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado'.

"Lo anterior se desprende de la jurisprudencia P./J. 28/99, que se lee bajo el rubro: 'LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).'[54]

"En ese orden de ideas, no tiene razón la recurrente al sostener que el artículo 131, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vulnera el derecho de libertad de trabajo, al sujetar el otorgamiento de una pensión a la condición de que no ejerza empleo alguno.

"Ello en tanto que la justificación para tener derecho es el estado de necesidad que guardaba respecto al trabajador o pensionado a efecto de garantizar su supervivencia; cuestión que no se traduce en que el familiar derechohabiente

[54] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 260, registro digital: 194152.

esté imposibilitado a dedicarse a alguna actividad productiva, sea industrial, de comercio, profesional o de trabajo.

"De esa manera, no se ve limitado el derecho de los ascendientes a ejercer un trabajo, en tanto que dicha circunstancia no impide que pueda actualizarse el supuesto normativo previsto en la disposición impugnada, al acreditarse haber dependido económicamente del trabajador al ser insuficiente lo que percibe para garantizar su subsistencia, lo cual, en todo caso, estará sujeto a prueba.

"Refuerza el argumento anterior, si se atiende a los artículos 131, fracción I, 134 y 135 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de los cuales se advierte que el legislador previó que los hijos mayores de dieciocho años puedan acceder a una pensión por orfandad, siempre que, entre otros requisitos, no ejerzan trabajo alguno; exigencia que no se actualiza tratándose de los ascendientes.

"Así, la condición de dependencia económica establecida en la porción normativa combatida no implica una afectación a la libertad de trabajo de los ascendientes, así como al derecho de aprovecharse del producto generado por ella.

"Máxime que se reitera, es posible que existan casos en los que los ascendientes a pesar de dedicarse a una actividad económicamente remunerada, sean insuficientes los ingresos que perciban, de tal manera que no le sea posible satisfacer todos los gastos que implica tener una vida digna y decorosa, circunstancia que de ser así, podría hacer procedente el acceder a la pensión por ascendencia, si se acredita el extremo de la dependencia económica, esto es, que la satisfacción de sus necesidades estaba sujeta al apoyo continuo y permanente por parte del trabajador asegurado.

"En consecuencia, contrariamente a lo alegado por la recurrente, el artículo 131, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no contraviene el artículo 5o. de la Constitución Federal.

"Violación al derecho de seguridad jurídica

"En otro de sus agravios, la recurrente sostiene que contrariamente a lo concluido por el Juez de Distrito, el artículo reclamado transgrede el derecho a la legalidad, seguridad y certeza jurídica, al privársele de su derecho a la seguridad social, específicamente, a recibir una pensión por ascendencia, pues para ello se le exige acreditar la dependencia económica respecto a su hijo finado.

"Al respecto, el artículo 14 de la Constitución Federal, prevé lo siguiente:

"'Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"'Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.'

"De la disposición constitucional transcrita, es posible advertir las cuatro garantías que involucra la genéricamente conocida como garantía de audiencia, que se pueden clasificar de la siguiente manera:

"1. Que la privación se realice mediante juicio, esto es, a través de un procedimiento que se efectúa ante un órgano estatal; tal procedimiento significa una serie de etapas que concluyen en una resolución que dirime una controversia.

"2. Que el juicio sea seguido ante los tribunales previamente establecidos; por tribunales no sólo se entiende aquellos órganos que pertenezcan al Poder Judicial y que normalmente desempeñen la actividad judicial, sino a cualquiera que realice una función materialmente jurisdiccional, es decir, que aplique normas jurídicas generales a casos concretos en controversia.

"3. En el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que se manifiestan principalmente en el derecho de defensa y en la facultad de aportar pruebas y,

"4. Que la privación se realice conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"Estas garantías se traducen en la obligación de que, con las salvedades establecidas por la propia Constitución Federal y la jurisprudencia, las autoridades del Estado deben cumplir, en el sentido de abstenerse de cometer actos que mermen determinados bienes de los gobernados sin que se satisfaga la garantía comentada.

"Los actos deben ser privativos, tal como lo ha establecido esta Segunda Sala, debido a que en los términos del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la audiencia previa a la emisión del acto de autoridad y el debido proceso legal, como garantías del gobernado, son de observancia obligatoria únicamente tratándose de actos privativos, sea de la libertad, de propiedades, posesiones o derechos de los particulares, mas no así cuando se trata de actos de molestia que no tengan la finalidad de privar al afectado de alguno de sus bienes o derechos, pues tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica que establece el numeral 16 constitucional.

"De esta forma, los actos que causan una privación pueden provenir de autoridades administrativas, jurisdiccionales y legislativas. La inclusión de estas últimas responde a que son las encargadas de que las leyes del procedimiento contengan los requisitos necesarios para que se satisfaga la garantía de audiencia.

"Al respecto, es aplicable la jurisprudencia del Tribunal Pleno, que se lee bajo el rubro: 'AUDIENCIA, GARANTÍA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.'[55]

"Así, en el juicio previo a que se tiene derecho antes de que proceda un acto de privación, se deben observar las llamadas formalidades esenciales del procedimiento, las que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

[55] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Volúmenes 157-162, Primera Parte, página 305, Séptima Época, registro digital: 232480.

ha definido en los siguientes términos: '… son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado …'

"Así se desprende de la jurisprudencia P./J. 47/95, sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, que se lee bajo el rubro: 'FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.'[56]

"Entonces, la garantía de audiencia debe interpretarse en el sentido de que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que lo contengan, tienen la obligación de dar oportunidad a los agraviados para exponer lo que consideren conveniente en defensa de sus intereses. Lo anterior implica otorgar a los afectados un término razonable para que conozcan las pretensiones de la autoridad y aporten las pruebas legales que consideren pertinentes para defender sus derechos.

"Precisado lo antedicho, es claro que contrariamente a lo que argumenta la quejosa, el artículo reclamado no viola la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, ni las formalidades esenciales del procedimiento propias de ese principio.

"Lo anterior, porque si bien en términos del artículo 131, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se establece que los ascendientes tendrán derecho a una pensión por

[56] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, Novena Época, registro digital: 200234.

causa de muerte del asegurado, siempre que hayan dependido económicamente de él, lo cierto es que dicha pensión es una expectativa de derecho, en tanto está condicionada a la satisfacción de determinados requisitos.

"De ese modo, el hecho de que la disposición combatida establezca el requisito de dependencia económica a fin de que los ascendientes tengan derecho a una pensión originada con motivo de la muerte del trabajador no implica la privación de derecho alguno, ya que como sostuvo el Juez de Distrito ese derecho nacerá una vez que se acredite tal exigencia, entre otros requisitos.

"En efecto, de lo expuesto anteriormente se advierte que para que un ascendiente tenga derecho a recibir una pensión originada por la muerte del trabajador, se requiere que éste hubiera cotizado al instituto por tres años o más; asimismo, es necesaria la ausencia de cónyuge, concubina, concubinario e hijas o hijos que tengan derecho a dicha prestación y, que se acredite haber dependido económicamente del asegurado, lo cual podrá hacerse mediante informaciones testimoniales, o bien con documentos emitidos por autoridades competentes.

"Lo anterior demuestra, como lo concluyó el juzgador federal, que la pensión con motivo de la muerte de un trabajador es una expectativa de derecho y, por lo tanto, que su disfrute está condicionado a la satisfacción de varios requisitos, de ahí que la sola circunstancia de existir un vínculo paterno-filial con el asegurado no genera, por sí el derecho a recibir esta prestación."

59. De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que **el requisito de dependencia económica** establecido en la norma impugnada, para que el padre o madre del servidor público fallecido tengan acceso a la pensión por causa de su muerte, **resulta constitucional,** en esencia, por los siguientes motivos:

• **No se viola el derecho de seguridad social,** reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los familiares derechohabientes del trabajador, específicamente,

a sus ascendientes, al exigir que acrediten haber dependido económicamente de él, pues **tal exigencia constituye un elemento propio del derecho de seguridad social,** pues ello busca garantizar la protección de la familia, en particular, de aquellos que estaban a cargo de la persona asegurada; de tal modo, que ante la muerte de este último pueden acceder a una pensión que les permita asegurar costear los bienes y servicios a cuyo sostén el trabajador o trabajadora fallecida aportaba.

• **No se viola el derecho de igualdad y no discriminación,** reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en una interpretación sistemática con el artículo 123, apartado B, fracción XI, de ese Magno Ordenamiento, es válido concluir que el derecho a la seguridad social en favor de los trabajadores del Estado debe extenderse en favor de sus familiares, en condiciones de igualdad.

En ese sentido, una vez acreditadas las condiciones para ser considerados como familiares derechohabientes del trabajador fallecido, la ley permite que, al existir más de un familiar con derecho a la pensión por causa de su muerte, ésta sea disfrutada por todos ellos de manera concurrente, salvo tratándose de los ascendientes, quienes únicamente tendrán derecho a ella cuando no existan cónyuge, concubino o concubina, o bien alguna hija o hijo.

No obstante, tal diferenciación no resulta arbitraria, sino que encuentra justificación, teniendo en cuenta que el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (norma mínima de seguridad social)[57] prevé el seguro de sobrevivientes, **respecto al cual únicamente vincula a la protección de cónyuges e hijos.**[58]

[57] En relación con la validez de ese tratado internacional, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia P./J. 22/2013 (10a.), de rubro: "CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FORMA PARA INCORPORARSE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, PARTICULARMENTE EN MATERIA DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 5, registro digital: 2003953.

[58] **Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo**
"**Artículo 61.** Las personas protegidas deberán comprender:

De esta manera, es de concluirse que el legislador local cuenta con libertad de configuración para establecer un orden de preferencia que atienda a tales mínimos, al que además podría incluir a otros familiares, con las condiciones o modalidades que estime convenientes.

Por tanto, tal distinción sólo atiende a un orden de preferencia cuyo origen obedece a las circunstancias de hecho en que se ubica cada uno de los beneficiarios de los trabajadores.

Además, **tal prelación se justifica** si se atiende a que una pensión originada por causa de muerte **tiene como propósito cubrir la parte que el trabajador aportaba a la subsistencia del núcleo familiar** conformado por el cónyuge, concubina o concubinario e hijos, ya sean menores de edad o mayores que se encuentren estudiando, o bien, estén impedidos para trabajar con motivo de una discapacidad o una enfermedad crónica. **Tal finalidad tiene como origen una presunción de dependencia económica,** en el caso de los hijos menores de edad o mayores que se encuentren estudiando o estén impedidos para trabajar como consecuencia de una discapacidad o enfermedad crónica, y de obligación recíproca de alimentos tratándose de cónyuges y concubinos.

Lo anterior se explica en tanto que la situación jurídica del cónyuge, la concubina o el concubinario, así como los hijos, respecto al trabajador o asegurado fallecido, es diferente de aquella que tiene con sus ascendientes, pues se

"a) Sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados;
"b) Sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de la población económicamente activa, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes;
"c) Sea, cuando sean residentes, a todas las viudas y a todos los hijos que hayan perdido su sostén de familia y cuyos recursos durante la contingencia cubierta no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67;
"d) O bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas."

origina con motivo de actos y hechos jurídicos distintos, los cuales dan lugar a derechos y obligaciones específicas.

Así, tratándose de una relación suscitada con motivo del matrimonio o concubinato se parte de un vínculo con una intención de permanencia, del cual se deriva un deber de ayuda mutua entre cónyuges o concubinos, mientras que en el caso de los hijos se origina una obligación alimentaria respecto a ellos, como consecuencia de la maternidad o paternidad.

Tales circunstancias dan lugar a la existencia de una presunción de dependencia económica que, si bien no se actualiza respecto de los ascendientes del asegurado, **ello no impide que existan casos en los que éstos se ubiquen en dicha situación, al acreditar haber guardado un estado de necesidad respecto al trabajador para garantizar su subsistencia.**

De ese modo, el legislador, en uso de su facultad de configuración, decidió reconocer el derecho de los ascendientes que hubieran dependido económicamente del trabajador de acceder a una pensión derivada de su muerte, para lo cual tienen la posibilidad de allegar los medios probatorios que estimen convenientes a efecto de comprobar haber sido dependientes del trabajador o pensionado.

• **No se viola el derecho a la libertad de trabajo,** reconocido en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los ascendientes del trabajador fallecido, en tanto que la justificación para tener derecho es el estado de necesidad que guardaba respecto al trabajador o pensionado a efecto de garantizar su supervivencia; cuestión que no se traduce en que el familiar derechohabiente esté imposibilitado a dedicarse a alguna actividad productiva, sea industrial, de comercio, profesional o de trabajo.

Lo anterior, máxime que es posible que existan casos en los que los ascendientes a pesar de dedicarse a una actividad económicamente remunerada, sean insuficientes los ingresos que perciban, de tal manera que no les sea posible satisfacer todos los gastos que implica tener una vida digna y decorosa, circunstancia que de ser así, podría hacer procedente el acceder a la pensión por ascen-

dencia, si se acredita el extremo de la dependencia económica, esto es, que la satisfacción de sus necesidades estaba sujeta al apoyo continuo y permanente por parte del trabajador asegurado.

• **No se viola el derecho de seguridad jurídica,** reconocido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el derecho de los ascendientes de acceder a una pensión por causa de muerte del trabajador asegurado, siempre que hayan dependido económicamente de él, ello constituye una expectativa de derecho, en tanto está condicionada a la satisfacción de determinados requisitos, teniendo en cuenta que el requisito de dependencia económica no implica la privación de derecho alguno, ya que ese derecho nacerá una vez que se acredite tal exigencia, entre otros requisitos.

60. Con base en estos razonamientos, este Tribunal Pleno concluye que el **artículo 88, fracción III,** de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, en la parte que establece como requisito para que los ascendientes del trabajador fallecido tengan acceso a una pensión con motivo de la muerte de este último, resulta constitucional, pues **es acorde con el derecho de seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal y el artículo 61 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo,** preceptos que garantizan la seguridad social del núcleo familiar del asegurado con base en una situación de hecho, consistente en la dependencia económica de su cónyuge, concubina o concubinario y sus hijos, como norma mínima de seguridad social.

61. Por tanto, el legislador local cuenta con libertad de configuración respetando tales mínimos, pudiendo extender la protección a otros familiares **con las condiciones o modalidades que estime convenientes.**

62. En el caso, el legislador chiapaneco decidió reconocer el derecho de los ascendientes que hubieran dependido económicamente del trabajador de acceder a una pensión derivada de su muerte, lo cual, como se precisó, atiende a un orden de preferencia cuyo origen obedece a circunstancias de hecho en que se ubica cada uno de los beneficiarios de los trabajadores, lo cual resulta constitucional.

63. Por lo expuesto, lo procedente es **reconocer la validez** del **artículo 88, fracción III,** de la **Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas,** en la parte que dice: **"*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*".**

64. NOVENO.—**Análisis del artículo 88, fracción III, en la porción normativa que dice "*y no posea una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*".** En otra parte de su segundo concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, en esencia, que dicha previsión vulnera el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, al restringir a los ascendientes en primer grado del servidor público el derecho a recibir la pensión por causa de su muerte cuando estén recibiendo pensión propia.

65. Aduce que condicionar la pensión a que el padre y la madre no hayan tenido otra derivada de cualquier régimen de seguridad social resulta inconstitucional, pues dichas pensiones tienen orígenes distintos, cubren riesgos diferentes y fueron costeados por personas diversas, además de que en la misma ley se establece en el artículo 95 la compatibilidad entre pensiones, lo que implica una antinomia que genera inseguridad jurídica.

66. Insiste en que dichas normas son excluyentes entre sí, pues su aplicación simultánea al supuesto de los ascendientes de un trabajador fallecido y su derecho a percibir una pensión por causa de muerte de éste, en todos los casos sería compatible e incompatible al mismo tiempo con la percepción de una pensión propia, propiciando la discrecionalidad para que las autoridades decidan cuál de los dos preceptos aplicará, lo que se traduce en que, en algunos casos, se otorgará dicha prestación social y en otros no, en menoscabo de la certidumbre jurídica de los ascendientes de servidores públicos, teniendo como consecuencia la vulneración de su derecho a la seguridad social.

67. Ahora bien, es preciso recordar lo que establece el artículo 88, fracción III, de la ley impugnada:

"Artículo 88. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:

"I. El cónyuge supérstite, solo o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado cuando los hubiera.

"II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario, por sí solos o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado; o estos a falta de concubina o concubinario.

"III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social."

68. Por su parte, el artículo 95 del mismo ordenamiento que invoca la accionante dispone:

"Artículo 95. La percepción de una pensión propia, cualquiera que sea su modalidad, es compatible con la transmitida por causa de muerte del afiliado o pensionado, cuando quien tenga derecho sea beneficiario de la misma en términos de la presente ley y su reglamento."

69. Son **fundados** los argumentos de la Comisión accionante.

70. **Este Tribunal Pleno ya ha analizado una porción normativa de contenido idéntico a la impugnada en este asunto** al resolver la **acción de inconstitucionalidad 91/2018,**[59] en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veinte, donde se declaró la invalidez de la porción normativa **"*y no posean una pensión***

[59] Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 92, numeral 1, fracción III, en su porción normativa **"*y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*",** de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

***propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*",** contenida en el artículo 92, numeral 1, fracción III, de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto 616, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, bajo las siguientes consideraciones:

"Análisis de la porción normativa que exige para el goce de pensión que los ascendientes no gocen de otra pensión de seguridad social cualquiera que sea su fuente y naturaleza. Respecto a esta condicionante, la Comisión actora argumenta que la restricción relativa a que padre o madre del trabajador no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social, resulta inconstitucional, porque de acuerdo al numeral 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la seguridad social debe garantizar el obtener y mantener las prestaciones de seguridad social en las bases mínimas que se han reconocido, lo cual ha sido corroborado por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la observación general número 19, estatuyendo la obligación de los Estados de proporcionar asistencia y seguridad social, por ende, es un deber garantizar la disponibilidad de las prestaciones para el mejoramiento no sólo de la persona asegurada sino también de sus familias ante la actualización de contingencias como la muerte de quien aportaba recursos al sostenimiento familiar.

"En efecto, entre las bases mínimas del derecho a la seguridad social, se establece que los familiares de los trabajadores del Estado tienen derecho a recibir una pensión por la muerte de éstos; de modo que el solo fallecimiento de un trabajador dará origen a la pensión en comento, lo que implica el nacimiento del derecho a recibirla, en razón de que la pensión va encaminada a procurar el bienestar de los beneficiarios, especialmente porque ésa fue la intención del Constituyente, el procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares.

"Por lo que, ante esa condicionante que estableció el legislador del Colima, se vulnera el derecho a la seguridad social reconocido en el precepto 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, al restringir a los ascendientes en primer grado del servidor público el derecho a recibir la pensión por causa de muerte de éste cuando estén recibiendo una pensión propia, en tanto que el

hecho que sean beneficiarios por otro origen de una pensión de seguridad social no impide el que sean beneficiarios de una pensión de distinta fuente, porque dada la naturaleza y origen de las pensiones existe compatibilidad para que simultáneamente se goce de sus beneficios.

"El concepto de invalidez formulado resulta fundado, en tanto, como se desarrolló en el apartado correspondiente al contenido del derecho a la seguridad social y la previsión social, tienen por objeto garantizar la tranquilidad de las familias de los trabajadores del Estado ante ciertas contingencias tal como el fallecimiento de quien fungía como sostén familiar. Además, de acuerdo con la observación general número 19 del Comité de los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales.

"Por lo que la condicionante que se impone al padre o madre del servidor público fallecido, relativa a que éstos no gocen de ninguna otra pensión de seguridad social, sí constituye *prima facie* una restricción al derecho de la seguridad social, por lo que debe analizarse si dicha restricción encuentra cabida en un análisis de regularidad constitucional al tener una finalidad válida, proporcional e idónea de acuerdo con los fines del derecho en cuestión.[60]

[60] "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas *prima facie* o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan

"Lo que este Tribunal Pleno estima no ocurre, porque el requisito de no poseer una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social, que impone el legislador de Colima para restringir el derecho de la madre y/o padre de recibir la pensión por muerte de su hija o hijo fallecido, no encuentra una razonabilidad en la finalidad de la previsión social, sino por el contrario, atenta contra la esencia de la previsión social que persigue el bienestar de las familias de los trabajadores, lo que en coherencia con el fin de la previsión social que persigue el bienestar y tranquilidad familiar, existe una coherencia de gozar simultáneamente de dos o más pensiones de seguridad social cuya fuente es distinta cuando estás benefician al mismo entorno familiar.

"Especialmente, porque uno de los aspectos fundamentales de las garantías sociales, en cualquier régimen de seguridad social, es el derecho a la jubilación, que se encarga de garantizar que el trabajador que ha prestado sus servicios por determinado número de años y haya llegado a cierta edad, cuente con una pensión cuando su vida laboral finalice. Máxime que dicha prestación, como se afirmó, no es una concesión gratuita, pues se sostiene con las aportaciones que el pensionado realizó por sus servicios laborales en determinado número de años.

"Por tanto, el beneficio de una pensión ya sea por jubilación o alguna otra causa que se origine por el propio esfuerzo del padre y/o madre u otro individuo

como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o *prima facie*. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo."
Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), Décima Época, registro digital: 2013156, instancia: Primera Sala, tesis aislada, fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, materia constitucional, página 915.

y no así del trabajador fallecido, no excluye la pensión por muerte del servidor público, primeramente porque tal como lo alega la Comisión actora, el artículo 99 de la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima,[61] permite la compatibilidad de dichas pensiones, precisamente en la lógica que una pensión propia es compatible con la transmitida por causa de muerte.

"Compatibilidad que tiene su razón de ser en el hecho de que las pensiones de jubilación, muerte o viudez tienen orígenes diferentes, pues la primera se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador, en razón de determinado número de años cotizados, y por cumplir la edad señalada por la norma relativa a la seguridad social de los trabajadores privados o los trabajadores al servicio del Estado; mientras que la segunda surge con motivo de la muerte del trabajador, ya sea que hubiere estado en activo o pensionado, por lo que se traduce en una prestación establecida a favor de la familia que le sobrevive (cónyuge, hijos, concubinos, ascendientes y/u otros familiares o personas por cuya dependencia se requiera la pensión de sobrevivencia).

"Máxime que no hay que pasar por alto que la pensión por muerte tiende a proteger la seguridad y bienestar de la familia y de los dependientes quienes sobreviven al servidor público, esto es, lo que se protege es la contingencia de pérdida de recursos ante el riesgo de la muerte del trabajador, pensionado quien fuera sostén familiar o individual del beneficiario; y la pensión por jubilación protege la vida digna del trabajador en la etapa de retiro de su actividad laboral.

"Por ello, se reiteran en lo conducente los criterios de la Primera y Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,[62] en el sentido de que el

[61] "Artículo 99. Compatibilidad de las pensiones propias con las de causa de muerte
"1. La percepción de una pensión propia, cualquiera que sea su modalidad, es compatible con la transmitida por causa de muerte cuando sea beneficiario de la misma."

[62] **Tesis 2a. XXX/2011,** de rubro y texto: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE LA PREVISIÓN SOCIAL, CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007). La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 17/2010, de rubro: 'PENSIONES COMPATIBLES. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN III, SEGUNDO

disfrute conjunto de diversas pensiones de seguridad social coadyuva a hacer efectiva la garantía de la previsión social, pues en caso de gozar de dos pen-

---

PÁRRAFO, DE LA ABROGADA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, QUE FIJA SU MONTO MÁXIMO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD SOCIAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL.'; porque de una nueva perspectiva sobre el contenido del artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a que no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio constitucional de la previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida, se sigue que el artículo 51, fracción III (sic), segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007, al restringir el derecho a percibir íntegramente las pensiones de viudez y de jubilación, cuando la suma de ambas rebase los 10 salarios mínimos previstos como cuota máxima de cotización en el artículo 15 de la propia ley, viola la garantía de seguridad social y el principio de la previsión social citados, porque desatiende las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador o trabajadora; 2. Cubren riesgos diferentes, dado que la pensión por viudez protege la seguridad y bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador o trabajadora y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y, 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 4, diciembre de 2011, página 3270, con número de registro digital: 160546).

Jurisprudencia 1a./J. 66/2009, de rubro y texto: "PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, AL RESTRINGIR EL DERECHO A RECIBIRLA, VIOLA LA GARANTÍA SOCIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007). El artículo 51, fracción II, inciso c), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, abrogada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de marzo de 2007, al restringir el derecho de la esposa o concubina, esposo o concubinario a recibir la pensión por viudez derivada de la muerte del trabajador o trabajadora, durante el lapso que desempeñe un trabajo remunerado que implique la incorporación al régimen obligatorio de dicha Ley, viola la garantía social prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el derecho aludido no es incompatible o antagónico con el de desempeñar un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad que implique su incorporación al régimen obligatorio previsto en la Ley de la materia. Así, resulta inconcuso que recibir un salario por un empleo o cargo desempeñado por un pensionado y su inscripción al régimen obligatorio del aludido instituto son contraprestaciones que no se oponen al derecho de recibir diversas pensiones, entre ellas, la de viudez; máxime que del proceso legislativo que originó el apartado B del indicado precepto constitucional, se advierte que

siones de distinto origen ello actualiza un supuesto que se encuentra orientado a proteger el bienestar y la tranquilidad de la familia ante el fallecimiento del servidor público, lo cual lo hace acorde con los principios de previsión social.

"No es óbice a esta conclusión la justificación que ofreció el Poder Legislativo del Estado de Colima en el sentido de que la razón de emitir la Ley de Pensión para los Servidores Públicos del Estado de Colima, tuvo como finalidad regularizar el sistema de pensiones de los trabajadores del Estado, en tanto que no existía un ordenamiento que unificara el sistema de seguridad social del Estado, sino que se advertían distintas regulaciones vía reglamentos, convenios, normativas municipales o sectoriales y en algunas disposiciones de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Colima aplicable a cierto tipo de relaciones burocráticas, que ocasionó que esa multiplicidad de regímenes de seguridad social, convivía con el sistema de la Ley del Seguro Social, en la que Municipios y entidades de gobierno se encontraban en el régimen de incorporación voluntaria al régimen obligatorio, ocasionando un doble gasto en los recursos del Estado de Colima.[63]

"En tanto que el mero alegato de saneamiento y equilibrio de las finanzas públicas del Estado no constituye una justificación constitucionalmente legítima

el poder reformador de la Carta Magna dispuso que las garantías sociales en ningún caso pueden restringirse. Ello es así, en primer lugar, porque ambos derechos tienen orígenes diferentes, pues el de la pensión por viudez surge por la muerte del trabajador, es decir, es una prestación establecida en favor de la esposa o concubina, esposo o concubinario y no del extinto trabajador, aun cuando su fuente es la relación laboral existente entre éste y la entidad gubernamental respectiva; en segundo lugar, porque el hecho de que los viudos pensionados desempeñen un cargo que conlleve la incorporación al régimen obligatorio citado y, por ende, el acceso –por cuenta propia– a los beneficios de seguridad social derivados de ese régimen no excluye al derecho de seguir recibiendo el pago de la pensión por viudez sino que, por el contrario, la conjugación de los derechos derivados del nuevo empleo y de la referida pensión coadyuva a hacer efectiva la garantía social de mérito, orientada a garantizar el bienestar de los familiares del trabajador fallecido. Además, la pensión mencionada no es una concesión gratuita o generosa, sino un derecho gestado con las aportaciones efectuadas por el trabajador durante su vida productiva con el objeto de garantizar, aunque sea en parte, la subsistencia de sus beneficiarios.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 333, Novena Época, registro digital: 166890.)

[63] Ver exposición de motivos del proceso legislativo del Decreto 616 mediante el cual se aprueba expedir la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos del Estado de Colima y aprobar reformas, adiciones y derogaciones transversales a diversos ordenamientos del Estado, a fojas 232 a 368 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 91/2018 en que se actúa.

para restringir el derecho de la seguridad social de los trabajadores del Estado de Colima, sin desconocer que la estabilidad de las finanzas públicas, en otras circunstancias, pudiera encontrar una justificación constitucionalmente legítima, cuya aceptabilidad o no de esta justificación depende de una serie de factores evidentes y de evaluación estricta, así como de un análisis pormenorizado de si las medidas tendrán una repercusión sostenida y con miras al equilibrio de otras necesidades importantes de acuerdo a la suficiencia presupuestaria estatal, lo que no ocurre en el caso, de ahí que el argumento que justifica la medida es infundado, al no quedar desvirtuada la afectación a las bases mínimas en materia de seguridad social; especialmente porque la base mínima de seguridad social establece que la previsión social debe cubrir el riesgo de muerte de quien hubiese contribuido al sostén familiar a fin de que las personas dependientes no vean alterada su subsistencia y accedan a una pensión con motivo de sobrevivir al trabajador fallecido, quien ha dejado un beneficio a raíz de su esfuerzo y la contribución solidaria para crear fondos en una cuenta de seguridad social.

"Bajo esos parámetros y bases mínimas, este Tribunal Pleno estima que la porción normativa de la fracción III del artículo 92 que dice: 'y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social', contraviene la garantía de seguridad social establecida en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución, al restringir el derecho a percibir la pensión por muerte del descendiente fallecido, en tanto la pensión por muerte es compatible con otro tipo de pensiones del mismo régimen de seguridad social del Estado de Colima y de cualquier otro régimen de seguridad social, porque en cualquier caso provienen de un origen y financiamiento distinto.[64]

[64] Cobra aplicación la tesis de jurisprudencia 2a./J. 128/2019 (10a.), de rubro y texto:
"ISSSTE. EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio constitucional de previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida; de ahí que el artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto

"En efecto, no se encuentra una justificación constitucional para que una persona que tiene derecho a recibir una pensión por muerte y además esté disfrutando de una pensión por jubilación u otro concepto, vea limitado la posibilidad de obtener en el orden de prelación la pensión por muerte de su descendiente porque las pensiones tienen orígenes distintos, cubren riesgos diferentes y, además; tienen autonomía financiera, debido a que las cuotas que las costean derivan de personas distintas.

"En este orden de ideas, la porción normativa de la fracción III del artículo 92 que dice 'y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social', contraviene la garantía de seguridad social, contenida en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, y los principios de previsión social de acuerdo a los contenidos del derecho y bases mínimas establecidas en el artículo 9 del Pacto de San Salvador, el numeral 9 del Pacto Universal de Derechos Económicos Sociales y Culturales, así como los artículos 59 a 64 del Convenio OIT Número 102, sobre las normas mínimas en materia de seguridad social y, por ende, corresponde que sea invalidada. …"

71. Atento a que la porción normativa impugnada en este asunto es **de contenido sustancialmente similar** a la que fuera analizada en el precedente derivado de la **acción de inconstitucionalidad 91/2018, las consideraciones plasmadas en este precedente resultan aplicables en sus términos.**

---

por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al restringir el derecho a percibir de manera íntegra las pensiones de viudez y de jubilación cuando la suma de ambas rebase el monto equivalente a diez veces el salario mínimo, viola el derecho a la seguridad social y el principio de la previsión social, al desatender las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador; 2. Cubren riesgos diferentes, toda vez que la pensión por viudez protege la seguridad y el bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y, 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.". Décima Época, registro digital: 2020634, instancia: Segunda Sala, jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 70, Tomo I, septiembre de 2019, materia constitucional, laboral, tesis: 2a./J. 128/2019 (10a.), página 259.

72. En ese orden de ideas, este Tribunal Pleno concluye que la norma impugnada (artículo 88, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, en la parte que establece: **"*y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*"** como requisito para que los ascendientes puedan acceder a la pensión con motivo de la muerte de su descendiente servidor público) **resulta inconstitucional** por violentar el derecho a la seguridad social y el principio de previsión social garantizados en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en la medida que restringe el derecho a percibir íntegramente pensiones compatibles a la derivada de la muerte del trabajador derechohabiente,** como son la de viudez o la de jubilación de sus progenitores, siendo que **dichos derechos tienen su origen con motivo de situaciones diferentes, cubren riesgos de naturaleza distinta y tienen autonomía financiera, al ser costeados por personas diversas.**

73. En efecto, este Tribunal Pleno ha observado que el gozar de una pensión por causa de muerte de un descendiente y contar con otra derivada de otro régimen de seguridad social (como pueden ser la de viudez o la de jubilación) no resultan incompatibles ni son excluyentes entre sí, teniendo en cuenta que **el legislador local se encuentra impedido para restringir las garantías sociales previstas en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal.**

74. Lo anterior, sin que pase inadvertido lo alegado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas al señalar que la razón de esta condicionante tuvo como finalidad regularizar el sistema de pensiones de los trabajadores de dicha entidad federativa, pues, como se indicó en el precedente derivado de la **acción de inconstitucionalidad 91/2018, el mero alegato de saneamiento y equilibrio de las finanzas públicas del Estado no constituye una justificación constitucionalmente legítima para restringir el derecho de la seguridad social de sus trabajadores,** sin desconocer que la estabilidad de las finanzas públicas, en otras circunstancias, podría encontrar una justificación constitucionalmente legítima, cuya aceptabilidad o no, depende de una serie de factores evidentes y de evaluación estricta, así como de un análisis pormenorizado de si las medidas tendrán una repercusión sostenida y con miras al equilibrio de otras necesidades importantes de acuerdo a la suficiencia presupuestaria estatal, lo que no ocurre en el caso, de ahí que el argumento que justifica la medida es infundado, al no quedar desvirtuada la afectación a las bases míni-

mas en materia de seguridad social; especialmente, porque la base mínima de seguridad social establece que **la previsión social debe cubrir el riesgo de muerte de quien hubiese contribuido al sostén familiar a fin de que las personas dependientes no vean alterada su subsistencia y accedan a una pensión con motivo de sobrevivir al trabajador fallecido, quien ha dejado un beneficio a raíz de su esfuerzo y la contribución solidaria para crear fondos en una cuenta de seguridad social.**

75. Ello, máxime que, como destaca la accionante, el artículo 88, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, en la porción normativa que dice: "***y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social***", **resulta contradictorio con el diverso 95**[65] **de ese mismo ordenamiento,** al establecer que "***La percepción de una pensión propia, cualquiera que sea su modalidad, es compatible con la transmitida por causa de muerte del afiliado o pensionado, cuando quien tenga derecho sea beneficiario de la misma en términos de la presente ley y su reglamento***", **de donde se desprende la compatibilidad entre pensiones propias, cualquiera que sea su modalidad, con las de causa de muerte del servidor público,** lo cual, además, resulta **violatorio del principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal,** en la medida que su aplicación simultánea al supuesto de los ascendientes de un trabajador fallecido y su derecho a percibir una pensión por muerte de éste genera una discrecionalidad en su aplicación para que la autoridad decida la compatibilidad o no de las pensiones.

76. Como ha sostenido este Pleno, el beneficio de una pensión, ya sea por jubilación o alguna otra causa que se origine por el propio esfuerzo del padre y/o madre u otro individuo, y no así del trabajador fallecido, no excluye la pensión por muerte del servidor público; **compatibilidad que tiene su razón de ser en el hecho de que las pensiones de jubilación, muerte o viudez tienen orígenes diferentes,** pues la primera se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador, en razón de determinado número de años cotizados,

[65] **Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas**
"**Artículo 95.** La percepción de una pensión propia, cualquiera que sea su modalidad, es compatible con la transmitida por causa de muerte del afiliado o pensionado, cuando quien tenga derecho sea beneficiario de la misma en términos de la presente ley y su reglamento."

y por cumplir la edad señalada por la norma relativa a la seguridad social de los trabajadores privados o los trabajadores al servicio del Estado; mientras que la segunda surge con motivo de la muerte del trabajador, ya sea que hubiere estado en activo o pensionado, por lo que se traduce en una prestación establecida a favor de la familia que le sobrevive (cónyuge, hijos, concubinos, ascendientes y/u otros familiares o personas por cuya dependencia se requiera la pensión de sobrevivencia).

77. Por lo expuesto, lo procedente es **declarar la invalidez** del **artículo 88, fracción III,** de la **Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas,** en la porción normativa: "***y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social***"**;** de manera que dicho precepto se lea de la siguiente forma:

"Artículo 88. El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente: …

"III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado."

78. DÉCIMO.—**Análisis del artículo 47, fracción IV, que establece como requisito para ser titular de la Dirección General del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas "*No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos*".** En su tercer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna que, acorde con la Ley General en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las personas que hayan sido inhabilitadas por la comisión de una falta administrativa grave o no grave quedarán impedidas de manera genérica y absoluta para ocupar el cargo en cuestión; sin embargo, una vez que han cumplido con las mismas, no existe justificación para excluirlas de esa posibilidad. Insiste en que tal requisito resulta injustificado y desproporcional, pues quienes ya cumplieron la sanción administrativa deben encontrarse en la posibilidad de ejercer el cargo público.

79. El artículo 47, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas impugnado, establece lo siguiente:

"Artículo 47. Para ser director general se requiere: …

"IV. No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos. …"

80. Es **fundado** lo alegado por la Comisión accionante.

81. **Este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en torno a la inconstitucionalidad de este requisito en particular** al resolver la **acción de inconstitucionalidad 111/2019,** en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos,[66] con motivo del análisis de los artículos 74, fracción VII; 75, fracción VI; 84, apartado A, fracción VIII; 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, en las porciones normativas "***ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público***", por resultar **violatorias del principio de igualdad,** sin comprender un escrutinio de carácter estricto, sino uno ordinario, eliminando, en consecuencia, cualquier referencia a las categorías sospechosas del artículo 1o., párrafo último, de la Constitución Federal. En dicho precedente, se señaló lo siguiente:

"No haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público.

[66] En relación con el tema "Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos", consistente en declarar la **invalidez** de los artículos 74, fracción VII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", 75, fracción VI, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", 85, apartado A, fracción XI, en su porción normativa "ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público", y 86, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve, **se aprobó por mayoría de diez votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

"Como se advierte, se trata de requisitos que no están relacionados con características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar; razón por la que, en principio, al no presentarse una categoría sospechosa, no hay motivos en el presente caso para someter las disposiciones normativas impugnadas a un escrutinio de constitucionalidad especialmente cuidadoso o estricto.

"A pesar de ello, es suficiente un test simple de razonabilidad para arribar en el caso, a la conclusión de que las normas impugnadas, resultan inconstitucionales, pues éstas, como se explicará enseguida, resultan sobreinclusivas.

"En efecto, si bien las normas generales en cuestión, persiguen avanzar en la realización de fines constitucionales aceptables, esto es, en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a determinados empleos públicos, lo cierto es que contienen hipótesis que resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, toda vez que:

"• No permiten identificar si la destitución o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política;

"• No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves;

"• No contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y,

"• No distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

"En suma, las normas impugnadas al establecer las distinciones en cuestión, como restricciones de acceso a un empleo público, excluyen por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido destituida o inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que, el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas

objeto de análisis, impide incluso valorar si los mismos, tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia, e incluso, de cualquier puesto público.

"Siendo así, si a una persona se restringe el acceso a un empleo público determinado, por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado, –penal, política o administrativamente–, con una destitución ya ejecutada en un puesto determinado que se ocupaba, o con una inhabilitación temporal cuyo plazo ya se cumplió, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción, no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

"Para ello, debe recordarse que, en lo que se refiere al acceso a los cargos públicos, este Alto Tribunal ha determinado que las calidades a ser fijadas en la ley, a las que se refiere la Carta Magna en su artículo 35, deben ser razonables y no discriminatorias,[67] condición que no se cumple en las normas impugnadas.

"Ello, porque se insiste, en las normas referidas, el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta sobreinclusivo.

"Así, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con una destitución o inhabilitación, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder a los empleos públicos referidos en las normas impugnadas.

"De hecho, los requisitos en cuestión, provocan un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación o destitución impuesta en el pasado de una

[67] **Acción de inconstitucionalidad 74/2008.** Fallada el 12 de enero de 2010.

persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas a una persona un determinado tiempo, adquieren un efecto de carácter permanente durante toda la vida de una persona.

"Lo anterior, genera con dicha exclusión un efecto discriminante, no justificado, que lleva a declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

"Es importante precisar que, lo expuesto, no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos los asociados a las normas impugnadas, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinados delitos o faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

"Esto es, podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas, por ejemplo, graves o dolosas, o afines a faltas o delitos relacionados con la función a desempeñar, no resultare idóneo para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, en tanto que ello podría comprometer la eficiencia y eficacia requeridas, sobre todo si la conducta sancionada es relativamente reciente; pero lo que no es posible aceptar, es diseñar normas sobreinclusivas como las impugnadas, en las que se prejuzga la idoneidad para el desempeño de un empleo público, sobre la base de que una persona cuenta con un antecedente de sanción penal, administrativa o política (suspensión, inhabilitación o destitución), sin importar el origen, momento o circunstancias de ello, o si incluso, las sanciones ya han sido cumplidas.

"…"

82. Como se desprende de lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que el requisito consistente en **"*no haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos*"** para ocupar la titularidad de la Dirección General del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas resulta **sobreinclusivo y discriminatorio,** en el entendido de que la porción normativa impugnada en esta instancia constitucional es **de contenido sustancialmente similar** a la que fuera analizada en el precedente derivado de la **acción de inconstitu-**

cionalidad 111/2019, de ahí que **las consideraciones plasmadas en aquel precedente resulten aplicables en sus términos.**

83. En efecto, el hecho que el artículo 47, fracción IV, de la ley impugnada establezca tal requisito provoca un escenario absoluto y genérico de prohibición que impide acceder con igualdad a los cargos públicos a todas aquellas personas que en algún momento de su vida fueron sancionadas administrativamente con inhabilitación por cualquier vía, razón o motivo y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis impide incluso valorar si tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia e, incluso, de cualquier puesto público; aunado a que no permite justificar en cada caso cuál sería la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, de donde deriva su inconstitucionalidad.

84. Por tanto, lo procedente es **declarar la invalidez** del **artículo 47, fracción IV,** de la **Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas,** por resultar discriminatoria y violatoria del principio de igualdad.

85. DÉCIMO PRIMERO.—**Análisis del artículo 47, fracción V, que establece como requisitos para ser titular de la Dirección General del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas "*Carecer de antecedentes penales, relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad*".** En su tercer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que este requisito resulta sobreinclusivo en tanto limita en forma genérica a las personas con antecedentes penales por cualquier delito que amerite prisión preventiva o pena privativa de la libertad, sin considerar si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar en el cargo en cuestión. Al respecto, destaca que en el Estado de Chiapas existe una gran cantidad de delitos cuya sanción consiste en pena privativa de la libertad, lo que hace patente la sobreinclusividad de la norma impugnada.

86. Además, alega que, si bien la norma pretende acotar el requisito, al prever que las personas no deben haber sido sentenciadas por delito que ame-

rite pena privativa de la libertad, lo cierto es que termina por excluir a todas las personas que se encuentren en esos supuestos. Por tanto, una vez que la persona que ha compurgado su sanción penal, se debe estimar que se encuentra en aptitud de reinsertarse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.

87. Así, insiste que cuando una persona ha compurgado su sanción penal, lo que supone que se ha concluido el proceso penal en el cual se determinó su culpabilidad o responsabilidad, se debe estimar que se encuentra en aptitud de reinsertarse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.

88. El artículo 47, fracción V, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas impugnado, determina:

"Artículo 47. Para ser director general se requiere: …

"V. Carecer de antecedentes penales, relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad. …"

89. Es **fundado** lo alegado por la accionante.

90. **Este Tribunal Pleno ha analizado una formulación normativa de contenido similar, pero no igual, a la aquí impugnada** al resolver la **acción de inconstitucionalidad 107/2016,**[68] en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte,

[68] Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa, respecto del considerando sexto, relativo al concepto de invalidez fundado, consistente en declarar la invalidez del artículo 64, en su porción normativa **"*y no tener antecedentes penales*",** de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante Decreto Número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, por violar el artículo 1o. constitucional. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

donde declaró la invalidez de la porción normativa **"… *y no tener antecedentes penales* …"** contenida en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformada por Decreto 930, publicado en la Gaceta Oficial de la citada entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, en torno a los requisitos relativos para ser jefe de manzana o comisario municipal, con base en las consideraciones siguientes:

"… Esta Suprema Corte ha sostenido que la igualdad reconocida en el artículo 1o. constitucional, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual, invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

"Asimismo, ha precisado que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil,

---

En similares términos este Tribunal Pleno ha resuelto las **acciones de inconstitucionalidad 86/2018,** bajo la ponencia de la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández,** donde se declaró la invalidez del artículo 108, fracción VI, párrafo segundo, en su porción normativa **"*no tener antecedentes penales*",** de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, reformado mediante Decreto 250, publicado en el boletín oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil dieciocho, como requisito para ocupar el cargo público de director general de Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable; **50/2019,** bajo la ponencia de la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa,** donde se declaró la invalidez de la porción normativa **"*sin antecedentes penales*"** del artículo 80 Ter de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, adicionado mediante el Decreto 175, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el uno de abril de dos mil diecinueve, como requisito para ser **integrante de los Comités de Contraloría Social;** ambas resueltas en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte; así como la diversa **acción 157/2017,** bajo la ponencia del **Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá,** en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte, donde se declaró la invalidez de la porción normativa **"*No tener antecedentes penales*",** contenida en el artículo 309, fracción III, de la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza, como requisito para ser **titular del Registro Público de Transporte local.**

o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

"Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación, obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

"No obstante, también se ha precisado que si bien el verdadero sentido de la igualdad, es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada; por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido.[69]

"En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incursos en tal situación.

[69] Ver acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales; así como el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de agosto de 2018 por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).

"Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)[70] que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho).

"El primer principio obliga, según se explicó en dicha jurisprudencia, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y 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

[70] "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."

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.

"Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redunda en detrimento de los derechos humanos.

"En el caso concreto, es pertinente señalar que la formulación de la norma en la porción normativa que dice '… no contar con antecedentes penales …' comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan sólo por la sujeción a un proceso penal en curso.

"Ahora bien, examinada la norma controvertida, se aprecia que es contraria al derecho de igualdad, porque si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes de los cargos públicos de jefes de manzana o comisarios municipales en los Municipios del Estado de Veracruz, lo cierto es que establece, entre otros requisitos para acceder al cargo, '… no contar con antecedentes penales …', con lo cual el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o en su caso, a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

"Lo anterior, porque los cargos de jefes de manzana y de comisario municipal no son de elección popular, de manera que no es la voluntad ciudadana

la que los encumbra, y se trata solamente de servidores públicos auxiliares del Ayuntamiento, quienes de conformidad con el artículo 65 de la misma ley que aquí se analiza, cuentan con diversas atribuciones de apoyo a las tareas de ese órgano de gobierno, lo cual presupone que también están sometidos a las instrucciones y disciplina que les impongan sus superiores. Esas facultades en síntesis son las siguientes:

"• Ejecutar las resoluciones del Ayuntamiento;

"• Informar al presidente municipal de sus funciones;

"• Actuar como conciliador o mediador en los conflictos;

"• Orientar a las partes a acudir ante algún Centro de Justicia Alternativa o de Mediación;

"• Colaborar en campañas de alfabetización;

"• Expedir constancias de residencia y buena conducta para su certificación por el secretario del Ayuntamiento;

"• Solicitar programas de vigilancia, prevención, supervisión y de apoyo a la seguridad pública; y,

"• Solicitar acciones de promoción de la cultura de la seguridad pública, seguridad vial, protección civil, prevención del delito y adicciones, entre otras.

"Por tanto, si el legislador introdujo una diferenciación injustificada entre los aspirantes, que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en él, cuentan en su haber con el mínimo antecedente penal, tal proceder resulta contrario al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.

"En el caso concreto, la formulación de la norma en la porción normativa que dice '… no contar con antecedentes penales …' comprende todo tipo de

delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan sólo por la sujeción a un proceso penal en curso, por lo que el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas en extremo sobreinclusivas, sin prejuzgar sobre aquellas otras que pudieran exigir no contar antecedentes penales sobre determinados delitos (por ejemplo patrimoniales); a la forma de su comisión (culposa y dolosa o sólo ésta); a su penalidad (cualquiera o sólo de prisión); etcétera.

"Conforme al resultado del estudio hecho con antelación, también se torna innecesario examinar el resto de los conceptos de invalidez contra la porción normativa '… y no contar con antecedentes penales …', contenida en el artículo 64 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por lo que lo procedente es declarar su invalidez."

91. De lo anterior se desprende, en síntesis, que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el **derecho humano a la igualdad,** reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha observado que tiene una doble faceta o dimensión, por un lado, en su **carácter formal, adjetivo o de derecho,** toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante; por otro, en su **dimensión sustancial o de hecho,** tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

92. Con base en ello, como hemos analizado en nuestros precedentes, la formulación normativa **"*sin antecedentes penales*"** comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan sólo por la sujeción a un proceso penal en curso, de manera que **se trata de una configuración normativa sobreinclusiva,** sin prejuzgar sobre aquellas otras que pudieran exigir no contar antecedentes penales sobre determinados delitos (por ejemplo patrimoniales); a la forma de su comisión (culposa y dolosa o sólo ésta); a su penalidad (cualquiera o sólo de prisión); entre otros.

93. De esta forma, este Tribunal Constitucional ha estimado que **la porción normativa "*sin antecedentes penales*" vulnera el principio de igualdad,** pues si bien la norma va dirigida a todas las personas que potencialmente puedan integrar los Comités de Contraloría Social, en concreto, los ciudadanos residentes y beneficiarios del lugar donde se aplica el programa social respectivo, lo cierto es que **el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar,** pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o, en su caso, a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

94. Como ha explicado este Alto Tribunal, exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o, en su caso, a la imposición de una pena, entraña que para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

95. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la norma impugnada **(artículo 47, fracción V,** de la **Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas)** establece como requisito para ser titular de la dirección general de dicho instituto el **"*Carecer de antecedentes penales, relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad*".**

96. En esos términos, el legislador chiapaneco pretendió acotar la formulación normativa de **no contar con antecedentes penales** para ser titular de la

Dirección General del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas a aquellos **delitos que ameriten prisión preventiva,** o bien, **delitos que ameriten la aplicación de una pena privativa de libertad.**

97. No obstante, este Pleno observa que, a pesar de tal acotación, la formulación normativa impugnada resulta **sobreinclusiva,** ya que, por un lado, **remite a todos aquellos delitos que ameriten prisión preventiva,** los cuales, en términos del artículo 165[71] del Código Nacional de Procedimientos Penales, **son los que merecen pena privativa de libertad,** teniendo en cuenta que la prisión preventiva puede decretarse de oficio por el Juez de Control, tratándose de los delitos que expresamente señala el diverso 167, párrafo tercero,[72] del citado

[71] **Código Nacional de Procedimientos Penales**
"**Artículo 165.** Aplicación de la prisión preventiva
"**Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva.** La prisión preventiva será ordenada conforme a los términos y las condiciones de este código.
(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)
"La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares."

[72] Código Nacional de Procedimientos Penales
"**Artículo 167.** Causas de procedencia
"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de Control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexa en los términos del presente código.
"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por si sola a la procedencia de la prisión preventiva.
(Reformado, D.O.F. 19 de febrero de 2021)
"**El Juez de Control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de** abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y

Código Nacional, **precepto que reitera los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa contenidos en la parte final del segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**[73] de manera que la aplicación de la norma se dará sin distinguir si se trata de delitos graves o no graves que ameriten la medida cautelar consistente en la prisión preventiva y aun cuando el delito de que se trate no se encuentre vinculado estrechamente con las funciones del cargo a desempeñar; pues lo cierto es que la norma impugnada remite a todos los delitos que ameriten prisión preventiva, lo cual la vuelve genérica en su aplicación.

98. Por otra parte, la acotación relativa a los **delitos que ameriten la aplicación de una pena privativa de libertad,** resulta igualmente **sobreinclusiva,** pues, como destaca la accionante, existen diversos delitos en la legislación local cuya sanción consiste en pena privativa de libertad, siendo que **la norma impugnada**

---

explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud. …"

[73] **Constitución Federal**

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"**Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

(Reformado, D.O.F. 12 de abril de 2019)

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud."

no establece siquiera un parámetro temporal en torno a dicha sanción, lo que termina por excluir a todas las personas que se encuentren en esos supuestos, teniendo en cuenta que el artículo 31[74] del Código Penal para el Estado de Chiapas establece que la prisión **"*consiste en la privación de la libertad personal. Su duración dependerá de cada caso concreto, pero no podrá ser menor de tres días ni mayor de ciento diez años, y se ejecutará en los lugares o establecimientos que señale el Ejecutivo del Estado*".**

99. Por tanto, como ha señalado este Pleno, si el legislador local introdujo una diferenciación injustificada entre los aspirantes, que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en él, cuentan en su haber con el mínimo antecedente penal, tal proceder resulta contrario al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.

100. Y, si bien –como se indicó– la formulación normativa impugnada expresa: **"*Carecer de antecedentes penales, relativos a delitos que ameriten prisión preventiva o la aplicación de una pena privativa de libertad*",** con lo cual el legislador local pretendió acotar el requisito relativo, lo cierto es que termina por excluir a todas las personas que se encuentren en esos supuestos, máxime que se trata de una distinción que, al ser tan genérica, incluye, por un lado, todos los delitos que ameriten prisión preventiva y, por otro, todos los delitos que ameriten una pena privativa de libertad; aun y cuando el delito respectivo no se encuentre estrechamente vinculado con las funciones del cargo a desempeñar, ni especifica un límite temporal en torno a dicha pena.

101. En esos términos, se torna innecesario examinar el resto de los conceptos de invalidez que formula la accionante, y lo procedente es **declarar la inva-**

[74] **Código Penal para el Estado de Chiapas**
(Reformado, P.O. 28 de agosto de 2008)
"**Artículo 31.** La prisión consiste en la privación de la libertad personal. Su duración dependerá de cada caso concreto, pero no podrá ser menor de tres días ni mayor de ciento diez años, y se ejecutará en los lugares o establecimientos que señale el Ejecutivo del Estado."

lidez del **artículo 47, fracción V,** de la **Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas.**

102. DÉCIMO SEGUNDO.—**Efectos.** Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la ley reglamentaria[75] de la materia, las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo **surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos** de la presente ejecutoria **al Congreso del Estado de Chiapas.**

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.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 9, en su porción normativa "*El servidor público coadyuvará denunciando cualquier irregularidad de la que tenga conocimiento, a efecto de que el ISSTECH se encuentre en condiciones de obtener las cuotas y aportaciones previstas en esta ley*", y 88, fracción III, en su porción normativa "*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*", de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 173,

[75] **Ley reglamentaria de la materia**
"**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: …
"**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
"**V.** Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen, y …"
"**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."

publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte, en atención a lo expuesto en los considerandos séptimo y octavo de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 9, en su porción normativa "*El derecho al goce de las prestaciones consignadas en esta ley, estará sujeto al entero oportuno que deban realizar las entidades públicas patronales al ISSTECH, de las cuotas y aportaciones que ordena la presente ley*", 47, fracciones IV y V, 63, 88, fracción III, en su porción normativa "*y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social*", y 131 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chiapas, de conformidad con los considerandos séptimo y del noveno al décimo segundo de esta determinación.

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

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 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 de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y al catálogo de temas que serán analizados en la presente resolución.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández con razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 9, en su porción normativa "El servidor público coadyuvará denunciando cualquier irregularidad de la que tenga conocimiento, a efecto de que el ISSTECH se encuentre en condiciones de obtener las cuotas y aportaciones previstas en esta ley", de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 88, fracción III, en su porción normativa "en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado", de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra Ortiz Ahlf, el señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández con razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 9, en su porción normativa "El dere-

cho al goce de las prestaciones consignadas en esta ley, estará sujeto al entero oportuno que deban realizar las entidades públicas patronales al ISSTECH, de las cuotas y aportaciones que ordena la presente ley", 63 y 131 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de la metodología, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, especialmente el párrafo ochenta y uno del proyecto original, respecto del considerando décimo, relativo al estudio de fondo, en su parte cuarta, consistente en declarar la invalidez del artículo 47, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández 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, Piña Hernández apartándose de la metodología, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de la metodología, respecto del considerando décimo primero, relativo al estudio de fondo, en su parte quinta, consistente en declarar la invalidez del artículo 47, fracción V, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del

artículo 88, fracción III, en su porción normativa "y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social", de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, 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 Chiapas.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de once de octubre de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.) y 2a./J. 129/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121 y 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 1033, con números de registro digital: 2015679 y 2012981, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 128/2019 (10a.), 2a./J. 35/2019 (10a.), P./J. 26/2016 (10a.), P./J. 9/2016 (10a.), 2a./J. 64/2016 (10a.), 1a./J. 45/2015 (10a.) y

P./J. 20/2014 (10a.) y aisladas 1a. CCLXXII/2016 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXV/2016 (10a.) y 1a. CCLXIII/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas, 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas, 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas, 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 111/2019, 107/2016, 91/2018 y 8/2014 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas, 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas, 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 9, Tomo I, enero de 2022, página 201, 6, Tomo I, octubre de 2021, página 651 y 2, Tomo II, junio de 2021, página 1616, y Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 325 con números de registro digital: 30340, 30138, 29874 y 26024, respectivamente.

La ejecutoria relativa al amparo en revisión 229/2008 citado en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 560, con número de registro digital: 21463.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de marzo de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de julio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la acción de inconstitucionalidad 197/2020.

En sesión celebrada el once de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, analizó, entre otros, la constitucionalidad del artículo 88, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el dieciocho de febrero de dos mil veinte.

La norma impugnada, que fue materia de análisis en el considerando octavo del fallo, es del tenor siguiente:

"**Artículo 88.** El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:

"**I.** El cónyuge supérstite, solo o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado cuando los hubiera.

"**II.** A falta de cónyuge, la concubina o concubinario, por sí solos o en concurrencia con los hijos del afiliado o pensionado; o éstos a falta de concubina o concubinario.

"**III.** A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social."

Como se puede apreciar, el artículo 88 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas contempla el orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de una persona pensionada o afiliada por el Estado. En específico, en la fracción III, impugnada en esta acción de inconstitucionalidad se contempla que, para el caso de inexistencia de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre del trabajador fallecido, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado.

De esta fracción III del artículo 88 de la norma impugnada se advierten dos condiciones para que la madre o padre del trabajador afiliado o pensionado accedan a la pensión por muerte: **a)** Que el padre o la madre del trabajador fallecido hubieran dependido económicamente de él; y, **b)** Que éstos no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social.

Ahora bien, en la acción de inconstitucionalidad el Tribunal Pleno analizó las dos condiciones anteriores y, en esencia, concluyó que es inconstitucional la exigencia de no contar con otra pensión de seguridad social –cualquiera que sea su fuente y naturaleza–, pero es válido exigir que el padre o la madre hubieran dependido económicamente del trabajador fallecido.

En la sesión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación voté a favor de la sentencia en cuanto a declarar la inconstitucionalidad del requisito de no contar con otra pensión de seguridad social, pero en contra de la posición

mayoritaria de validar el requisito de acreditar la dependencia económica, que desde mi perspectiva es inconstitucional por vulnerar el derecho de seguridad y previsión social que se reconoce en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General, así como en el diverso 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A continuación, expondré las razones que me llevaron a votar en ese sentido:

Análisis de la porción normativa que condiciona al goce de la pensión a los ascendientes "*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*"

El Tribunal Pleno determinó, por mayoría de votos, que el artículo 88, fracción III, en la porción normativa: "*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*", es constitucional y acorde con el derecho de seguridad y previsión social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General.

En la sentencia se sostuvo que este requisito es válido porque **no vulnera** el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de previsión social y legalidad.

Al respecto, se menciona que resultan aplicables las consideraciones plasmadas en la **acción de inconstitucionalidad 91/2018,** resuelta por el Tribunal Pleno y en el **amparo en revisión 347/2020,** fallado por la Segunda Sala, en los que se reconoció la validez de normas similares a la aquí impugnada.

Asimismo, se estableció que en dichos asuntos se reconoció la constitucionalidad del requisito de dependencia económica establecida en la norma impugnada, para que el padre o madre del servidor público fallecido, tengan acceso a la pensión por causa de su muerte, porque no viola el derecho de seguridad social, ya que tal exigencia constituye un elemento propio del derecho de seguridad social, pues ello busca garantizar la protección de la familia, en particular, de aquellos que estaban a cargo de la persona asegurada, de tal modo, que ante la muerte de este último pueden acceder a una pensión que les permita asegurar costear los bienes y servicios a cuyo sostén el trabajador o trabajadora fallecida aportaba.

Además, en dichos precedentes se determinó que no se viola el derecho de igualdad y no discriminación, pues es válido concluir que el derecho a la seguridad social en favor de los trabajadores del Estado debe extenderse en favor de sus familiares, en condiciones de igualdad.

En ese sentido, se dijo que, una vez acreditadas las condiciones para ser considerados como familiares derechohabientes del trabajador fallecido, la ley permite que, al existir más de un familiar con derecho a la pensión por causa de su muerte, ésta sea disfrutada por todos ellos de manera concurrente, salvo tratándose de los ascendientes, quienes únicamente tendrán derecho a ella cuando no existan cónyuge, concubino o concubina, o bien alguna hija o hijo; lo que no resulta arbitrario, sino que tiene justificación, teniendo en cuenta que el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo vincula únicamente a la protección de cónyuges e hijos en relación con el seguro de sobrevivientes.

De esta manera, en tales asuntos se concluyó que el legislador local cuenta con libertad configurativa para establecer un orden de preferencia que atienda a dichos mínimos, al que además podría incluir a otros familiares, con las condiciones o modalidades que estime convenientes. Por tanto, tal distinción sólo atiende a un orden de preferencia cuyo origen obedece a las circunstancias de hecho en que se ubica cada uno de los beneficiarios de los trabajadores.

Además, se mencionó que tal prelación se justifica si se atiende a que una pensión originada por causa de muerte tiene como propósito cubrir la parte que el trabajador aportaba a la subsistencia del núcleo familiar conformado por el cónyuge, concubina o concubinario e hijos, ya sean menores de edad o mayores que se encuentren estudiando, o bien estén impedidos para trabajar con motivo de una discapacidad o una enfermedad crónica. Tal finalidad tiene como origen una presunción de dependencia económica, en el caso de los hijos menores de edad o mayores que se encuentren estudiando o estén impedidos para trabajar como consecuencia de una discapacidad o enfermedad crónica, y de obligación recíproca de alimentos tratándose de cónyuges y concubinos.

Por tanto, se determinó que tal presunción de dependencia económica no impide que el legislador, en uso de su facultad configurativa, decida reconocer el derecho de los ascendientes que hubieran dependido económicamente del trabajador de acceder a una pensión derivada de su muerte, para lo cual tienen la posibilidad de allegar los medios probatorios que estimen convenientes a efecto de comprobar haber sido dependientes del trabajador o pensionado.

Ahora bien, como lo manifesté en la sesión plenaria, **no estoy de acuerdo con la posición mayoritaria** de reconocer la validez del artículo 88, fracción III, en la porción normativa: "*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*", pues, a diferencia de lo sostenido en la sentencia, **considero que se trata de un requisito desproporcionado que vulnera el**

derecho de seguridad y previsión social que se encuentra reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General, así como en el diverso 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.[1]

En la sentencia se sostiene que esta condicionante es proporcional y armónica con el sistema de seguridad social mexicano y, para llegar a esa conclusión, la mayoría parte de una premisa básica que se encuentra transversalmente en toda la argumentación, y que se puede sintetizar en que: las pensiones por muerte del trabajador se dirigen a proteger exclusivamente a las personas que tenían una dependencia económica con el trabajador fallecido.

A mi juicio, la premisa de la que se parte en la sentencia es una interpretación bien construida a partir del parámetro de constitucionalidad que se establece con base en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pero no es la única interpretación posible, de manera que atendiendo a lo previsto en el artículo 1o. constitucional,[2] debemos optar por aquella que sea más protectora para los derechos humanos de los trabajadores y sus familias.

De esta manera, considero que **la esencia de nuestra jurisprudencia radica en la obligación constitucional de proteger la tranquilidad y bienestar del trabajador y de su familia;** por lo que no comparto la noción contenida en la sentencia por la que –estimo– se concluye que las pensiones por muerte del trabajador se dirigen a proteger exclusivamente a las personas que tenían una dependencia económica con el trabajador fallecido, ya que ése sería únicamente el piso mínimo de protección constitucional.

Por el contrario, atendiendo al principio de progresividad de los derechos humanos, **considero que la porción normativa impugnada es inconstitucional,** por establecer que los padres de un trabajador fallecido podrán ser beneficiarios de la pensión por muerte –en tercer orden de prelación– siempre y cuando acrediten haber dependido económicamente del trabajador.

---

[1] "**Artículo 9.** Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social."

[2] "**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia."

Considero que esta exigencia y carga probatoria de acreditar una dependencia económica de los ascendientes con el trabajador fallecido es excesiva y no resulta proporcional con la finalidad de "*garantizar el bienestar de los dependientes económicos*".

Al respecto, el artículo 123, apartado B, fracción XI, constitucional establece las bases mínimas sobre los derechos de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado y, sobre estas bases, hemos definido –por ejemplo, en la Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 956/2010–[3] que el principio constitucional de previsión social se sustenta en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida.

Es decir, no se limita a proteger únicamente la supervivencia de la familia del trabajador, sino que protege incluso la tranquilidad y bienestar como valores supremos.

La porción normativa impugnada establece que los padres de un trabajador fallecido podrán ser beneficiarios de la pensión por muerte –en tercer orden de prelación– siempre y cuando acrediten haber dependido económicamente del trabajador. Como se puede advertir, en este caso los ascendientes no compiten de forma alguna con un derecho a recibir la pensión por muerte del trabajador sobre los hijos o hijas del servidor público, ni sobre su cónyuge, concubina o concubinario, pues la norma sólo establece el orden de prelación.

Sin embargo, la norma parte de un estereotipo anticuado, ya que en ella se presume que los hijos y el cónyuge supérstite, y a falta de cónyuge, la concubina o concubinario, pueden gozar de la pensión por muerte de un pensionado o afiliado, sin necesidad de acreditar una dependencia económica. Mientras que, en el tercer grado de prelación, los ascendientes deben demostrar que han dependido económicamente del trabajador fallecido.

Al respecto, **contrario a lo sostenido en la sentencia,** me parece que esta construcción normativa genera un trato desigual y vulnera el derecho de previsión social por exigir demostrar la dependencia económica únicamente a los ascendientes, y no así a cónyuge e hijos. Además, con esta estructura,

[3] Amparo en revisión 956/2010, resuelto por la Segunda Sala el 2 de marzo de 2011, por mayoría de 4 votos de los Ministros Valls Hernández (ponente), Luna Ramos, presidente Aguirre Anguiano y **Aguilar Morales.** El Ministro Franco González Salas votó en contra.

se puede generar un estereotipo de familia, al asumir que "*una persona, usualmente el varón, se encarga de sostener económicamente a la esposa e hijos*", lo cual, evidentemente hemos superado en múltiples criterios de esta Suprema Corte.

De esta manera, para mí, la norma **es inconstitucional por ser contraria al derecho de seguridad y previsión social** que se encuentra reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución.

Incluso, si se partiera de la idea de que la esencia del sistema de pensiones –y en específico la pensión por muerte del trabajador– exige una dependencia económica, me parece que, en todo caso, se debe garantizar que los ascendientes, al menos, tienen presuntivamente y sin necesidad de demostración, una dependencia económica con el trabajador fallecido. Por tanto, estimo que la porción normativa impugnada incluye un requisito que es absoluto y desproporcionado.

Las razones anteriores son las que motivaron que en la sesión plenaria votara por la invalidez del artículo 88, fracción III, en su porción normativa "*en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado*", de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación 10 de marzo de 2023.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 91/2018 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1616, con número de registro digital: 29874.

Este voto se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 197/2020.

En la sesión del once 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 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra diversos artículos de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto Número 173, publicado el dieciocho

de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

El asunto radicó en el análisis de la constitucionalidad, entre otros, del artículo 88, fracción III, que a la letra dice:

"**Artículo 88.** El orden de prelación para gozar de la pensión por causa de muerte de un pensionado o afiliado será el siguiente:

"I. a II. …

"III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión se entregará a la madre o padre, conjunta o separadamente, en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado y no posean una pensión propia derivada de cualquier régimen de seguridad social."

Resolución del Tribunal Pleno. Se determinó por una mayoría de seis votos reconocer la validez de la porción normativa "en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado".

Respetuosamente me aparto del sentido del proyecto, ya que desde mi perspectiva la porción normativa es inconstitucional, pues condicionar el goce de la pensión a los ascendentes a la dependencia económica de la persona pensionada, vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación y seguridad jurídica, en relación con el derecho a la seguridad social reconocido en los artículos 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A continuación, expondré el análisis para llegar a esta conclusión, en el siguiente orden: (i) la naturaleza y alcance de las obligaciones que derivan de la protección al derecho a la seguridad social; y, (ii) la invalidez de la porción normativa impugnada.

I. La naturaleza y alcance de las obligaciones que derivan de la protección al derecho a la seguridad social

El derecho a la seguridad social se encuentra expresamente reconocido en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que

el derecho a la seguridad social es de vital importancia para garantizar a todas las personas su dignidad humana. De tal forma que éste incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias respecto a la cobertura social existente.[1]

Asimismo, ha establecido que la seguridad social, como garantía social constitucionalmente reconocida, también protege a los familiares y dependientes de los trabajadores, por ende, no se les puede restringir las garantías mínimas.[2]

Ahora bien, diversos órganos internacionales han reconocido dos tipos de obligaciones que derivan de la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como lo es el derecho a la seguridad social:[3] Por un lado, obligaciones de carácter inmediato y, por otro, obligaciones de realización progresiva.[4] Respecto a las primeras, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana o Corte IDH) en el *Caso Muelle Flores Vs. Perú* estableció que los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a las prestaciones de seguridad social sin discriminación, la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, entre otras.[5]

En relación con las obligaciones de carácter progresivo, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para avanzar paulatinamente en la plena efectividad de este derecho, en la medida de sus recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.[6] Además, se impone una obligación de no regresividad frente a los derechos ya alcanzados.[7]

---

[1] Sentencia recaída al amparo directo 9/2018. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 5 de diciembre de 2018, páginas 15 y 18.
[2] Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 91/2018. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 25 de mayo de 2020, páginas 26-27. Cabe resaltar este asunto, el Pleno reconoció la validez de una porción normativa sustancialmente similar a la del presente caso, sin embargo, dicho criterio fue adoptado de forma previa a mi incorporación a este Alto Tribunal.
[3] Corte IDH. Caso Muelle Flores *Vs.* Perú. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019". Serie C No. 375, párrafos 172-176.
[4] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), E/1991/23 (1990), párrafos 1-3.
[5] Corte IDH. Caso Muelle Flores *Vs* Perú, *supra*, párrafo 190.
[6] Corte IDH. Caso Vera Rojas y otros *Vs.* Chile. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de octubre de 2021". Serie C No. 439, párrafo 96.
[7] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9), 4 de febrero de 2008, párrafo 42; Corte IDH. Caso Asociación

Ahora bien, este cumplimiento progresivo no debe ser interpretado de manera que prive a la obligación de todo contenido significativo. Por el contrario, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) ha establecido que los Estados tienen "una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos".[8]

En cuanto a las prestaciones de seguridad social el Comité DESC ha señalado que los Estados deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo indispensable de este derecho.[9] Es así, que se deberá garantizar el acceso a planes de seguridad social sin discriminación alguna, en especial, para grupos en situación de vulnerabilidad; proteger los regímenes de seguridad social de injerencias arbitrarias, entre otras.[10]

En cuanto a los elementos fundamentales de este derecho, se encuentran: (i) disponibilidad; (ii) riesgos e imprevistos sociales; (iii) nivel suficiente; (iv) accesibilidad; y, (v) relación con otros derechos. Particularmente, en cuanto al elemento de accesibilidad, los requisitos para acceder a las prestaciones de seguridad social deben ser razonables, proporcionadas y transparentes.[11]

De esta forma, el contenido mínimo del derecho a la seguridad social puede ser ampliado por las autoridades del Estado en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de medidas legislativas, administrativas o, incluso, judiciales.

Cabe mencionar que, en el marco de la protección al derecho a la seguridad social, México ratificó el 12 de octubre de 1961, el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual contiene las bases mínimas en materia de seguridad social, y que desarrollaré más adelante.

Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) *Vs*. Perú. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019". Serie C No. 394, párrafo 173 y; Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) *Vs*. Honduras. "Sentencia de 31 de agosto de 2021". Serie C No. 432, párrafo 66.

[8] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general No. 3, *supra*, párrafo 10.

[9] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 19, *supra*, párrafo 4.

[10] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 19, *supra*, párrafo 59.

[11] Corte IDH. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) *Vs*. Perú, *supra*, párrafo 170 y; Caso Muelle Flores *Vs*. Perú, *supra*, párrafos 10-28.

Finalmente, la Corte Interamericana ha resaltado la intrínseca relación que existe entre el derecho a la seguridad social y las personas mayores,[12] particularmente en cuanto a las pensiones. Esto es así, pues la falta de acceso al sistema de pensiones en una persona mayor genera "angustia, inseguridad e incertidumbre", pues generalmente es su principal fuente de ingresos económicos.[13]

Es así, que la Corte IDH ha reconocido que "las personas mayores tienen derecho a una protección reforzada y, por ende, exige la adopción de medidas diferenciadas".[14] Para satisfacer el derecho a una vida digna, los Estados deberán adoptar medidas positivas, en especial, cuando estén involucradas personas en situación de vulnerabilidad, como las personas mayores.[15]

II. Invalidez del artículo 88, fracción III, en la porción normativa "en caso de que hubiesen dependido económicamente del afiliado o pensionado", de la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas

i. Piso "mínimo"

El Tribunal Pleno concluyó, por mayoría de seis votos, que exigir a los ascendientes del trabajador fallecido acreditar haber dependido económicamente de él, es constitucional, bajo el argumento de que ello busca garantizar la protección de la familia, en particular, de aquellos que estaban a cargo de la persona asegurada fallecida.

Lo anterior fue justificado con base en el Convenio 102 de la OIT. Este tratado fue celebrado hace más de setenta años, el veintiocho de junio de mil novecientos cincuenta y dos, con el objetivo de sentar las bases mínimas en materia de seguridad social. Particularmente, en sus artículos 59 a 64, se desarrollan las "prestaciones de sobrevivientes" donde se establece que el derecho a la prestación deberá comprender la pérdida de los medios de subsistencia sufrida

[12] De acuerdo con la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en su artículo 2, se entiende por persona mayor, aquella de 60 años o más, salvo que las leyes internas establezcan una edad menor o mayor, siempre que ésta no sea superior a los 65 años.
[13] Corte IDH. Caso Muelle Flores *Vs.* Perú, *supra*, párrafos 205 y 206.
[14] Corte IDH. Caso Poblete Vilches y Otros *Vs.* Chile. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018". Serie C No. 349, párrafo 127.
[15] Corte IDH. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) *Vs.* Perú, *supra*, párrafo 187; ONU. Asamblea General, Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad. Aprobados mediante Resolución 46/91 de 16 de diciembre de 1991, principio 1.

por la viuda o los hijos/hijas como consecuencia del fallecimiento del "sostén familiar". Es decir, las pensiones por muerte del trabajador deberán proteger como mínimo, a los hijos, hijas o cónyuge que hayan perdido su sostén de familia.

Como se puede advertir, el Convenio 102 de la OIT solamente constituye un piso mínimo que los Estados se comprometieron a garantizar en el marco del derecho a la seguridad social. Sin embargo, ello no impide que los Estados pueden ampliar la protección de este derecho, en relación con su obligación de progresividad, más cuando el Convenio fue adoptado hace más de setenta años.

Incluso, este tribunal ha otorgado una interpretación más amplia que el mínimo exigido por dicho convenio, por ejemplo, al resolver el amparo en revisión 1927/2006.[16] En ese asunto, la Segunda Sala determinó que no existe impedimento para que una persona beneficiaria de la pensión de viudez realice trabajo remunerado, pues tanto el trabajo como la pensión tienen la finalidad de garantizar la tranquilidad y bienestar de la familia del trabajador fallecido. Lo anterior, fue establecido a pesar de que el artículo 60.2 del tratado establece que la pensión por viudez puede suspenderse o reducirse si la persona beneficiaria realiza actividades remuneradas.

Finalmente, cabe mencionar que dicho convenio fue adoptado en un contexto muy diferente al actual. Ello pues se concibió para regular sistemas de seguridad social basados en la protección de recursos colectivos (cuentas mancomunadas), siendo que el precepto normativo impugnado se inserta ahora en un sistema de cuentas individuales.

Por ello, no comparto la opinión de la mayoría, de aplicar el mínimo exigido por el Convenio 102, ya que bajo el principio de progresividad, este Tribunal Pleno puede ampliar la protección al derecho a la seguridad social de los ascendientes del trabajador fallecido.

ii. Perspectiva de vejez

En segundo lugar, debe destacarse que, con base en su exposición de motivos, la reforma constitucional en materia laboral de 2017 buscó, entre otras cuestiones, maximizar la protección de los derechos sociales y aplicar el principio de la realidad (reconocido en el artículo 685 de la nueva Ley Federal del Trabajo),

[16] Sentencia recaída al amparo en revisión 1927/2006. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Sergio Aguirre Anguiano, 7 de marzo de 2007.

el cual obliga a las personas juzgadoras a analizar el contexto actual de la seguridad social.

Por lo anterior, se debe tener en cuenta que la porción normativa impugnada va dirigida a los ascendientes del trabajador, por lo que es más alta la posibilidad de que las personas beneficiarias sean personas mayores. Partiendo de lo anterior, resulta necesario aplicar un enfoque diferencial para lograr el goce efectivo de los derechos de las personas mayores.

La Primera Sala de este tribunal en los amparos directos en revisión 1672/2014[17] y 7155/2017[18] ha establecido que la dependencia de las personas mayores ya no se entiende como un rasgo individual, sino como una cuestión estructural.

Ahora, ello no debe llevarnos inmediatamente a asumir que toda persona mayor se encuentra en una situación de vulnerabilidad sólo por el hecho de haber alcanzado cierta edad, pues eso dependerá del análisis del *contexto de envejecimiento específico* en que se encuentra la persona, adoptando una perspectiva que tome en consideración la posible situación de vulnerabilidad en que pueden encontrarse debido a su edad.[19]

Al respecto, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para el segundo trimestre de 2022, se estimó que en México residían cerca de dieciocho millones de personas mayores. De este número, el 67 % son Población No Económicamente Activa (PNEA), de las cuales, tan sólo el 31 % está pensionada y jubilada.[20]

Además, en México casi tres millones de personas mayores no están afiliadas a ninguna institución de servicios de salud, lo que representa el 20 % de dicha población. De los porcentajes más altos de personas mayores no afiliadas se ubican precisamente, en Chiapas.[21]

[17] Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1672/2014. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 15 de abril de 2015.
[18] Sentencia recaída al amparo directo en revisión 7155/2017. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 12 de septiembre de 2018.
[19] Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1754/2015. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 14 de octubre de 2015, párrafos. 114-116.
[20] INEGI. Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas Adultas Mayores, 30 de septiembre de 2021, página 2.
[21] INEGI. Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas Adultas Mayores, 29 de septiembre de 2021, páginas 2-3.

Por otro lado, sólo el 33 % de las personas mayores son Población Económicamente Activa (PEA). De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, las personas mayores suelen trabajar en empleos mal remunerados, por lo que viven del apoyo de sus familias o sus ingresos se limitan a las pensiones.[22]

En nuestro país, el 45 % de las personas mayores que están ocupadas, ganan tan sólo un salario mínimo e, incluso, el 9 % no recibe ingresos. Asimismo, el 70 % de las personas adultas mayores ocupadas trabajan de manera informal.[23]

Por ello, para mí la sentencia no aplica un enfoque diferenciado que tenga en cuenta esta realidad que enfrentan las personas mayores en nuestro país, ante la alta probabilidad de que sean éstas las personas beneficiarias de la pensión prevista en la fracción impugnada.

iii. Modelo único de familia y carga probatoria adicional

En tercer lugar, la norma impugnada establece que los ascendientes de un trabajador fallecido podrán recibir la pensión por su muerte –en tercer orden de prelación– siempre que acrediten que hubieren dependido económicamente del trabajador, sin embargo, este último requisito no es exigible a los hijos, hijas ni cónyuge del trabajador.

Lo anterior, me lleva a cuestionar la neutralidad de la norma, pues ésta se basa en un único modelo estereotipado de familia "tradicional" en el que se presume que una persona es el único sostén económico de la o el esposo e hijos e hijas, lo cual ha sido superado en innumerables sentencias de este tribunal.

En este sentido, se ha establecido que la Constitución tutela a la familia entendida como realidad social, que cubre todas sus formas y manifestaciones, lo cual abarca a las familias que se extienden varias generaciones, incluyendo ascendientes.[24]

[22] Organización de las Naciones Unidas y La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.*
[23] INEGI. Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas Adultas Mayores, 30 de septiembre de 2021, páginas 4 y 6.
[24] Sentencia recaída al amparo en revisión 152/2013. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 23 de abril de 2014, párrafo 162.

Por ello, desde mi perspectiva, lo que hace el ordenamiento en cuestión al regular el derecho a la pensión por muerte del trabajador, es precisamente presumir únicamente que los hijos, hijas y la o el cónyuge dependen económicamente de aquél. A mi parecer, esta formulación de la ley genera un trato desigual por exigir demostrar la dependencia económica solamente a los ascendientes, y no así a las hijas/hijos y cónyuge.

En ese sentido, desde mi perspectiva es innecesario que se compruebe que los ascendientes tienen una dependencia económica con la persona fallecida, igual que sucede con el resto de supuestos para hijos, concubina, etcétera. Sin embargo, la norma en cuestión le atribuye una carga adicional de demostrar dicha dependencia a la persona beneficiaria, que lo más probable sea una persona mayor.

Finalmente, estimo que la norma impugnada vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que no establece parámetros objetivos y precisos para esclarecer cuándo existe dependencia económica, dejándolo al arbitrio de la autoridad.

Es por todo lo anterior que me aparto de la conclusión a la que llegó la mayoría del Pleno de este tribunal, pues aplicando el principio de progresividad de los derechos humanos y bajo una perspectiva de vejez, resulta excesivo y desproporcional exigir únicamente a los ascendientes (que probablemente serán personas mayores) probar que existe una dependencia económica con el trabajador fallecido, máxime que la norma no establece parámetros objetivos y precisos para probarlo.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación 10 de marzo de 2023.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 91/2018 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1616, con número de registro digital: 29874.

Este voto se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. DERECHO 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.

IV. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. TIENE 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.

V. SANCIÓN ADMINISTRATIVA. GUARDA UNA SIMILITUD FUNDAMENTAL CON LAS PENAS, TODA VEZ QUE AMBAS TIENEN LUGAR COMO REACCIÓN FRENTE A LO ANTIJURÍDICO.

VI. PRINCIPIO DE LEGALIDAD. SE ESTABLECE COMO UN LÍMITE A LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR EN MATERIA PENAL; DERIVANDO DE ÉSTE, COMO UNA VERTIENTE, EL SUBPRINCIPIO DE TAXATIVIDAD QUE PROHÍBE LA IMPOSICIÓN DE DELITOS Y PENAS INDETERMINADAS (*NULLUM CRIMEN, NULLA POENA SINE LEGE CERTA*).

VII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. EXIGE DESCRIBIR CON SUFICIENTE PRECISIÓN QUÉ CONDUCTAS ESTÁN

PROHIBIDAS Y QUÉ SANCIONES SE IMPONDRÁN A QUIENES INCURRAN EN ELLAS.

VIII. PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYE UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE REQUIERE AL LEGISLADOR LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXACTAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

IX. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. SU MODULACIÓN EN LA MATERIA ADMINISTRATIVA.

X. INFRACCIONES PREVISTAS EN LA LEY DE FOMENTO A LA GANADERÍA DEL ESTADO DE ZACATECAS. LA NORMA QUE ESTABLECE COMO INFRACCIÓN EXTORSIONAR O AGREDIR "VERBAL O" FÍSICAMENTE A UNA AUTORIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, POR GENERAR INCERTIDUMBRE PARA LOS GOBERNADOS, EN VIRTUD DE QUE LA CALIFICACIÓN DE DICHA CONDUCTA, NO RESPONDE A CRITERIOS OBJETIVOS, SINO A UN ÁMBITO ESTRICTAMENTE DE APRECIACIÓN PERSONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 173, FRACCIÓN XXXVI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", VERBAL O", DE LA LEY DE FOMENTO A LA GANADERÍA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

XI. INFRACCIONES PREVISTAS EN LA LEY DE FOMENTO A LA GANADERÍA DEL ESTADO DE ZACATECAS. LA NORMA QUE ESTABLECE COMO INFRACCIÓN EXTORSIONAR O AGREDIR "VERBAL O" FÍSICAMENTE A UNA AUTORIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, VULNERA EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD, POR NO SER CLARA Y PRECISA EN CUANTO A LA CONDUCTA OBJETO DE LA INFRACCIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 173, FRACCIÓN XXXVI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", VERBAL O", DE LA LEY DE FOMENTO A LA GANADERÍA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ACTO IMPUGNADO POR HABER SIDO FUNDADO UNO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, RESULTA INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS RESTANTES RELATIVOS AL MISMO ACTO.

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 173, FRACCIÓN XXXVI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", VERBAL O", DE LA LEY DE FOMENTO A LA GANADERÍA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 173, FRACCIÓN XXXVI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", VERBAL O", DE LA LEY DE FOMENTO A LA GANADERÍA DEL ESTADO DE ZACATECAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE MARZO DE 2023. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **siete de marzo de dos mil veintitrés,** emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 52/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del **artículo 173, fracción XXXVI,** de la **Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas,** reformado a partir del Decreto Número 574, de quince de diciembre de dos mil veinte, publicado en el Suplemento del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, el día veinte de febrero de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA:

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el veintidós de marzo de dos mil veintiuno,[1] María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las siguientes autoridades y norma general:

[1] En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

1.1. Poderes demandados:

Órgano legislativo que emitió la norma general impugnada:

Congreso del Estado de Zacatecas.

Órgano ejecutivo que promulgó la norma general impugnada:

Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas.

1.2. Norma general impugnada:

El artículo 173, fracción XXXVI, en la porción normativa "verbal o", de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, adicionada mediante decreto publicado el 20 de febrero de 2021 en el Periódico Oficial de esa entidad, el cual textualmente establece lo siguiente:

"**Artículo 173.** Son infracciones a lo establecido en esta ley:

"I. **... XXXV. ...**

"**XXXVI.** Quien extorsione o agreda, **verbal o** físicamente a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones, sin detrimento de lo que establezcan otras disposiciones legales; y,

"**XXXVII. ...**"

2. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales e instrumentos internacionales que se estiman violados.** Se señalaron como preceptos violados, los siguientes preceptos de orden constitucional y convencional:

Instrumento normativo	Artículos
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	1o., 6o. 14 y 16
Convención Americana sobre Derechos Humanos	1, 2, 9 y 13
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	2 y 19

3. Por cuanto se refiere a los derechos humanos que se estimaron vulnerados, se señalaron los siguientes:

• Derecho a la seguridad jurídica.

• Principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

• Libertad de expresión.

4. TERCERO.—**Registro, turno y admisión de la demanda.** Mediante acuerdo de veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente con el número 52/2021; y determinó turnarlo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para instruir el procedimiento respectivo.

5. Por diverso proveído de veintinueve de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Zacatecas, para que rindieran sus respectivos informes; a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde; y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que, si consideraba que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trascendía sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondiera.

6. CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esencialmente, planteó en su demanda, los siguientes argumentos:

Único

El artículo 173, fracción XXXVI, en la porción normativa "verbal o", de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas que establece como infracción la conducta consistente en agredir verbalmente a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones, resulta inconstitucional porque:

- Transgrede el principio de taxatividad aplicable también en materia de derecho administrativo sancionador, en virtud de que la descripción de la conducta infractora resulta imprecisa, amplia y ambigua, ya que su configuración depende de la

apreciación subjetiva por parte de la autoridad de lo que puede considerarse como una agresión verbal.

- Inhibe la libertad de expresión, pues ante la incertidumbre de qué expresiones castiga el precepto, se provoca la autocensura de las personas por temor a ser sancionadas.

A. Derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad aplicable al derecho administrativo sancionador

• El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad garantizan que la autoridad sólo pueda afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales, por lo que su actuar debe estar acotado de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

• El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma, tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

• Del artículo 14 constitucional deriva el principio de taxatividad definido como *la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley penal*, esto es, que los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.

• El principio de tipicidad o taxatividad se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.

• En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones.

• La descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.

• El derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, debe acudirse al aducido principio de tipicidad o taxatividad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas.

• De modo que, si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

B. Libertad fundamental de expresión

• El derecho de expresarse libremente es uno de los pilares de cualquier Estado democrático. Nuestra Carta Magna reconoce esta libertad fundamental en sus artículos 6o. y 7o., así como en los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que México es Parte, como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en su numeral 19 o la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su diverso 13.

• La libertad de expresión contiene en una primera faceta, esencialmente individual, que implica el deber que se impone al Estado de no interferir en la actividad expresiva de los ciudadanos, y que asegura a estos últimos un importante espacio de creatividad y desarrollo individual de ese derecho (dimensión personal).

• En su segunda faceta, la libertad de expresión goza de una vertiente pública institucional o colectiva de inmensa relevancia (dimensión colectiva).

• La Primera Sala ha sostenido que la misma asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual. Este ámbito individual de la libertad de expresión también exige de un elevado nivel de protección, en tanto se relaciona con valores como la autonomía y la libertad personal.

• De igual modo, ha interpretado que existe un ámbito que no puede ser invalido por el Estado, en el cual el individuo puede manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medidos que ha elegido para difundirlos.

• 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 prerrequisito para evitar la atrofia o el control del pensamiento, presupuesto esencial para garantizar la autonomía y autorrealización de la persona.

• Tener plena libertad para expresar, difundir y publicar ideas es imprescindible no solamente para poder ejercer plenamente otros derechos fundamentales como el asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado, sino que constituye además un elemento funcional de esencial importancia en la dinámica de una democracia representativa.

• En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que cuando la libertad de expresión de una persona es restringida ilegalmente, no es sólo el derecho de esa persona el que se está violando, sino también el derecho de los demás de "recibir" información e ideas.

• En consecuencia, el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales, que se evidencia por el limitado o impedido arbitrariamente de expresar sus propios pensamientos. En su segundo aspecto, implica un derecho colectivo a recibir cualquier información y de tener acceso a los pensamientos expresados por los demás.

• La libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Resulta indispensable para la formación de la opinión pública, asimismo constituye una condición *sine qua non* para el desarrollo de los partidos políticos, los gremios, las sociedades científicas y culturales y, en general, de todos los que desean dar a conocer sus ideas o influir en la comunidad o en el público.

• La libertad de expresión protege al individuo no solamente en la manifestación de ideas sino también de ideas impopulares, provocativas o, incluso, aquellas que ciertos sectores de la ciudadanía consideran ofensivas y que conforme a los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe una presunción legal de cobertura constitucional de todo discurso expresivo, de modo que el estándar de constitucionalidad de las opiniones emitidas en ejercicio de la libertad de expresión es de relevancia pública.

C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

• La porción normativa impugnada no permite que las personas tengan certeza suficiente sobre las conductas que, en su caso, podrían ser consideradas como infracciones por la conducta de agredir verbalmente a una autoridad oficial en el ejercido de sus funciones. Aunado a la falta de certeza referida, la norma inhibe la libertad de expresión, pues ante la incertidumbre de qué expresiones castiga la norma, su efecto es la autocensura de las personas por temor a ser sancionadas.

• Del análisis de la norma se desprende que permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado, pues autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier expresión considerada "agresión verbal" sea sancionada como infracción, si es calificada como tal contra alguna autoridad en el ejercicio de sus funciones.

• La expresión "agresión verbal" depende de manera exclusiva de la apreciación subjetiva de quienes detentan autoridad en materia ganadera en la entidad, en la medida en que estimen que las acciones aludidas le causaron un daño, lo que permitirá que la autoridad de manera arbitraria determine cuándo un sujeto será acreedor a una sanción por haberle ofendido o insultado.

• Dada la especial calidad del potencial sujeto pasivo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los límites de crítica son más amplios por referirse a personas dedicadas a actividades públicas o que por el rol que desempeñan en una sociedad democrática están expuestas a un más riguroso control de sus actividades y manifestaciones en comparación con aquellos particulares sin proyección pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica, es inseparable de todo cargo de relevancia pública.

• La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Esta aclaración es fundamental en tanto que las personas no estarán sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad durante toda su vida, sino que dicho umbral de tolerancia deberá ser mayor solamente mientras realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de trascendencia pública.

• Esto no significa que la proyección pública de las personas las prive de su derecho al honor. La Constitución Federal no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, sin embargo, tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.

• La disposición normativa controvertida no se encuentra debidamente acotada, pues permite que se sancione de manera discrecional a las personas que realicen una expresión dirigida a autoridades que subjetivamente podría llegarse a considerar como un insulto.

• La porción normativa impugnada lejos de brindar seguridad jurídica a las personas constituye una restricción indirecta a la expresión de las personas carente de sustento constitucional. Lo anterior, al permitir que las autoridades substanciadoras del procedimiento administrativo sancionador puedan determinar discrecionalmente cuando un sujeto infiera una agresión verbal hacia la autoridad, que lo haga acreedor a la imposición de una sanción.

• Las sanciones administrativas por infracciones a la ley pueden consistir en: a) amonestación con apercibimiento; b) multa de 50 hasta 50000 veces la Unidad de Medida y Actualización; c) revocación del registro; d) clausura del establecimiento; e) aseguramiento del ganado, productos o subproductos según sea el caso; y f) el sacrificio de animales, únicamente cuando éstos representen un peligro de contagio de enfermedades a la población.

• La norma permite que la determinación en la imposición de sanciones, atendiendo a los daños producidos, la gravedad de la infracción, la responsabilidad del infractor, así como sus condiciones socioeconómicas y reincidencia, sea valorado por la misma autoridad que recibió la agresión verbal y, a su discreción, pueda elegir si amonesta, impone multa, revoca el registro, clausura el establecimiento o asegura el ganado del infractor.

• Son competentes para imponer sanciones por infracción a la ley, la Secretaría del Campo y los Municipios. Por otro lado, los sujetos que intervienen en la aplicación de la norma son principalmente la persona titular del Ejecutivo del Estado; la Secretaría del Campo; y las Autoridades Municipales, auxiliados por otros entes públicos y privados relacionados con la actividad ganadera en la entidad. Existe delimitación en cuanto a las autoridades oficiales que pudieran participar en la aplicación de la norma, entre las que destacan la Secretaría del Campo y las Autoridades Municipales, sin embargo, son justamente dichos entes públicos los encargados de imponer sanciones por infracciones a la ley.

• De manera que si la Secretaría del Campo y las Autoridades Municipales, en cumplimiento de sus funciones oficiales, estiman que hubo agresión verbal, por parte de alguna persona, podrían sancionarla porque su conducta constituye una infracción, de conformidad con lo previsto en la ley. Es decir, puede válidamente concluirse que estas autoridades, por un lado, calificarán la infracción y, por otro lado, impondrán la sanción correspondiente.

• La enunciación de la conducta susceptible de sanción permite un amplio margen de ambigüedad, pues se sustenta en una apreciación subjetiva acerca del menoscabo en la estimación personal o en la honra de una autoridad para que se considere "agredida verbalmente", lo que requiere que el individuo que realiza las funciones de autoridad valore si se le ha causado un daño a su

dignidad o estimación propia, lo que resulta desconocido e indeterminado para el resto de las personas.

• Es decir, la calificación de una "agresión verbal" no responderá a criterios objetivos, sino que quedan en el ámbito estrictamente personal. En esa medida, la relatividad del grado de afectación puede variar entre cada persona, bien sea por la determinación de su carácter, su estimación personal, su entorno social, familiar e incluso educativo, que definirán cuando algún tipo de expresión pudiera resultarle altamente agresiva, mientras que para otros no representaría ningún tipo de afectación o daño.

• El establecimiento de esa conducta infractora adolece de un amplio margen de apreciación al no permitir discernir en todos los casos cuándo una expresión pudiera resultar insultante, ya que la valoración de sentirse agraviado queda en la estricta esfera personal de los sujetos.

• Ello significa que existe la posibilidad de que el individuo a quien se dirige la sanción no tenga la certeza de que con su conducta pueda o no actualizar la acción que conforma la infracción. Lo anterior es así debido a que aluden a referencias imprecisas o indeterminadas, que conlleva a un amplio espectro de conductas, pues un mero pronunciamiento de una palabra puede incluir la imputación de hechos falsos o la formulación de juicios de valor respecto de la presunta víctima.

• El Tribunal Pleno del Alto Tribunal, al resolver el amparo directo en revisión 2255/2015, emitió consideraciones importantes con relación al delito de ultraje y el empleo de vocablos vagos e imprecisos en las normas punitivas, particularmente cuando se trata de injuriantes para la autoridad, asunto en el que se precisó que:

- Se debe atender a la totalidad de la disposición en que se encuentra tal vocablo y el contexto en que se aplica para determinar si es que el grado de indeterminación resulta razonable o no, atendiendo al principio de taxatividad.

- Si las precisiones de la norma penal resultan insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que actualiza el tipo, el enunciado

normativo resultará abierto al grado de que en cada caso la autoridad competente es quien califica, según su arbitrio, las palabras, expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan un ultraje, lo que genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.

- Al no estar debidamente definidos cuáles actos o conductas causan un agravio propio del ultraje, impide que los destinatarios de la norma puedan saber con razonable precisión cuál es la conducta que en su interacción con la autoridad será sancionada penalmente por considerarse ultraje.

• Si bien el referido precedente se refiere a la materia penal, las consideraciones son igualmente aplicables, pues el principio de taxatividad también debe observarse en la materia administrativa sancionadora ya que de ésta también derivan algunas penas o sanciones como resultado de la facultad punitiva del Estado.

• Invoca la acción de inconstitucionalidad 29/2011 en la que se estableció que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, cuya precisión en los textos legales es una cuestión de grado, por lo que con ello se busca 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 su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.

• Las normas que sancionan supuestos como los insultos, frases obscenas, ofensas y falta de respeto a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad, se encuentran íntimamente relacionadas con los derechos a la libertad de expresión y al honor como se indicó en la acción de inconstitucionalidad 93/2020.

• El Alto Tribunal al resolver el amparo directo 28/2010 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.

• En dicho asunto, se sostuvo que, 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.

• La porción normativa "verbal o" contenida en el artículo 173, fracción XXXVI, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, al regular como infracción la agresión verbal en contra de autoridades oficiales en ejercicio de sus funciones, implica un amplio margen de apreciación por parte de la autoridad resolutora para determinar de manera discrecional el tipo de expresiones que resultan agresivas y que, por tanto, encuadrarían en la conducta infractora y posterior sanción, lo que genera incertidumbre jurídica.

• El Alto Tribunal del País, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, así como en las diversas 93/2020 y 95/2020, declaró la invalidez de normas de contenido similar a la norma impugnada, pues se analizó la constitucionalidad de disposiciones que establecían sanciones administrativas por insultos a las autoridades al no ajustarse al parámetro de regularidad constitucional.

7. QUINTO.—**Rendición de informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Local.** Mediante escritos recibidos el veintinueve de abril de dos mil veintiuno, respectivamente, el Poder Ejecutivo de la entidad, por conducto del coordinador general jurídico de Gobierno del Estado de Zacatecas[2] y el Congreso del Estado de Zacatecas, a través del secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado,[3] rindieron sus informes. Lo anterior, en el sentido de sostener la validez de la porción normativa impugnada, para lo cual, esencialmente, expusieron lo siguiente:

5.1. Informe del Ejecutivo Local

Coordinador General Jurídico de Gobierno del Estado de Zacatecas

[2] Federico Carlos Soto Acosta.
[3] Diputado Edgar Viramontes Cárdenas.

A. Inexistencia de violación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad aplicable al derecho administrativo sancionador

• Resultan aplicables los principios que rigen el derecho penal dentro del derecho administrativo sancionador. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido los criterios: "MULTAS. LOS PRECEPTOS QUE LAS ESTABLECEN ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, DENTRO DE UN CONTEXTO NORMATIVO QUE NO PREVÉ LOS ELEMENTOS QUE LA AUTORIDAD DEBE VALORAR PARA FIJAR EL MONTO POR EL QUE SE IMPONDRÁN, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y "SANCIONES ADMINISTRATIVAS. LAS NORMAS QUE LAS ESTABLECEN NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, CUANDO EN DISTINTOS PRECEPTOS LEGALES SE ENCUENTREN DEFINIDOS."

• La porción normativa que se combate contiene los requisitos indispensables para considerarse que dentro de la misma no se violentan los principios de legalidad y seguridad jurídica contemplados en los artículos 11 y 16 constitucionales; lo anterior pues las disposiciones relativas a las sanciones se encuentran establecidas en el capítulo II, del título séptimo, denominado "Estímulos y sanciones".

• Dentro de las sanciones administrativas contempladas en la Ley del Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, el legislador estatal estableció de manera expresa y puntual las consecuencias jurídicas de sus conductas generando certidumbre al respecto, quedando a disposición del gobernado de forma clara, las consecuencias de sus posibles conductas que se consideran prohibidas por la ley.

• Las sanciones previstas, de forma adecuada acotan las medidas necesarias y razonables que debe considerar la autoridad correspondiente para la imposición de las sanciones correspondientes, pues dentro del artículo 19 de dicha norma, se establecen de forma expresa, los elementos que se deben de tomar en cuenta para la determinación de las mismas, con lo que se impide que la autoridad actué de manera arbitraria o caprichosa y por lo cual, se establece puntualmente la actuación de la autoridad administrativa, permitiéndole sólo valorar

las circunstancias en que aconteció la respectiva infracción o conducta antijurídica, lo que lleva como consecuencia que las determinaciones adoptadas por las autoridades administrativas, se encuentren dentro del marco legislativamente permitido, debiendo fundar y motivar, la decisión tomada.

• Respecto de las sanciones pecuniarias, de manera adecuada, se establece en la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, una multa mínima de 50 y un máximo de hasta 5000 veces la Unidad de Medida y Actualización diaria que emita el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

• El legislador local estableció de manera clara y precisa el sistema que deben tomar en cuenta las autoridades administrativas para imponer las sanciones correspondientes, por lo que solicita se analice la norma combatida de una forma sistemática y armónica, dado que la ley impugnada contiene, en diversos artículos los elementos que sirven para acotar la conducta de las autoridades, por lo que no va en contra de los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16.

• El legislador local emitió la norma que se reclama de forma clara y precisa en la que describe las conductas reprochables, así como las consecuencias jurídicas que llevaría el cometer las infracciones, respetando el principio de taxatividad, por lo que dicha norma otorga certeza jurídica y resulta imparcial para poder imponer las sanciones correspondientes, al determinarse de manera puntual los elementos que deben configurarse, en virtud de ellos solicita que se declare infundado el concepto de invalidez planteado con la letra A.

B. Inexistencia de violación al derecho de libertad de expresión

• El derecho a la libertad de expresión puede ser restringido justificadamente cuando entre en conflicto con otro derecho que en las circunstancias del caso tenga un mayor peso relativo, o con un bien público especialmente conectado con la protección de otros derechos humanos que en las circunstancias del caso sea imperioso tutelar.

• El Máximo Tribunal del País ha advertido que el derecho a la libertad de expresión no es absoluto pues reconoce que, a nivel constitucional y convencional,

se identifican expresamente como límites de dicho derecho, el orden público y los derechos de terceros, de modo que la legitimidad de su ejercicio dependerá de que el derecho de libertad de expresión no trascienda injustificadamente en afectaciones a la esfera jurídica de terceros.

• El derecho a la libertad de expresión encuentra su límite en el respeto a la moral, la vida privada, los derechos de tercero, el discurso de odio, la provocación de delito y el orden público de manera que su ejercicio excepcionalmente puede verse restringido por la imposición de responsabilidades ulteriores conforme a las condiciones que imponga la ley acorde con el Texto Constitucional, los ordenamientos convencionales y la jurisprudencia.

• Una restricción a la libertad de expresión puede ser o no violatoria de la Convención, según se ajuste o no a los términos en que dichas restricciones están autorizadas por el artículo 13.2.16.

• Es válido sostener, en general, que el ejercicio de los derechos garantizados por la Convención debe armonizarse con el bien común. Ello no indica que el artículo 32.2 sea aplicable en forma automática e idéntica a todos los derechos que la Convención protege, sobre todo en los casos en que se especifican taxativamente las causas legítimas que pueden fundar las restricciones o limitaciones para un derecho determinado.

• El artículo 32.2 contiene un enunciado general que opera especialmente en aquellos casos en que la Convención, al proclamar un derecho, no dispone nada en concreto sobre sus posibles restricciones legítimas.

• En cuanto a los requisitos que ha de satisfacer una restricción, en primer término, debe estar previamente fijada en una ley, como medio para asegurar que no quede al arbitrio del poder público, en segundo lugar, la restricción establecida por la ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana.

• El artículo 13.2 de la Convención permite las restricciones necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral.

• En esa línea y contrario a lo que expresa la Comisión Nacional no existe un ámbito en el cual el individuo pueda manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlos, pues el derecho a la libertad de expresión no tiene carácter absoluto.

5.2. Informe del Congreso Local

Secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado.

• Esta asamblea popular tuvo como propósito elaborar una reforma integral a ley que nos ocupa, con la finalidad de establecer las bases para el fortalecimiento y eficaz desarrollo del sector productivo ganadero en el Estado, precisando las capacidades institucionales de los entes públicos involucrados en esta actividad primaria.

• De ahí que se hayan modificado las disposiciones que integran el ordenamiento legal con el objetivo de organizar, planear y fomentar la actividad ganadera con fines de consumo, comercialización interna y externa, industrialización e investigación, fortaleciendo el control sanitario y calidad de los productos, procurando la seguridad jurídica mediante reglas claras, respecto de la propiedad del ganado, como su identificación, así como la sanción de las conductas que afectan el patrimonio de los ganaderos y el desarrollo de la actividad en la entidad.

• Para los efectos señalados, se determinó dotar a las autoridades del ramo, estatales y municipales, con las herramientas para el ejercicio de sus funciones y las actividades con este sector, de entre las cuales destacan las atribuciones de vigilancia, verificación, inspección y supervisión del ganado, sus productos y subproductos, para realizar su labor con mayor eficacia y seguridad, procurando su seguridad y bienestar.

• La seguridad pública comprende el derecho penal y el administrativo sancionador, ejerciendo en este ámbito, la facultad punitiva del Estado, cuyo ejercicio descansa en las autoridades previstas expresamente en la ley. Para cumplir con el mandato constitucional, es necesaria la colaboración entre las

diversas autoridades, las que deben estar protegidas por la ley, estableciendo límites a las conductas de la población mediante sanciones administrativas, o bien, la denuncia de éstas ante las instancias competentes cuando se trate de delitos o de faltas administrativas.

• En tal contexto, en la reforma a la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas se establecieron infracciones concretas a quien incumpla lo dispuesto por la ley, en favor de la autoridad y de las personas que intervienen en los distintos procesos, para el efecto de garantizar, no sólo el desempeño de las funciones de los servidores públicos, sino también la seguridad de los propios ciudadanos.

• El abastecimiento de carne suficiente para las necesidades de consumo de los habitantes del Estado es considerado de interés social y de orden público, de acuerdo con el artículo 120 de la propia Ley de Fomento a la Ganadería, virtud a ello, las actividades relacionadas con la inspección, verificación y vigilancia para garantizar el citado precepto legal deben estar protegidas contra cualquier tipo de agresión.

• Por lo anterior, la labor de los inspectores y supervisores de la Secretaría del Campo resulta fundamental, pues son ellos quienes pueden identificar, a través de esas inspecciones, incumplimientos a la norma, como el delito de abigeato, o detectar la contaminación de los cárnicos, interponiendo la denuncia ante las autoridades competentes en caso de la probable comisión de un delito contra la salud, entre otros que pudieran suscitarse, limitándose la citada autoridad a imponer sanciones de naturaleza administrativa.

• De la misma forma, la autoridad ejecutora de la norma se encuentra obligada a atender los posibles riesgos que derivan de la actividad ganadera que pueden implicar un daño para la población, por lo que consideramos que la preservación de la integridad de las autoridades en el ejercicio de su función no limita el derecho humano a la libertad de expresión.

• La porción normativa no vulnera el derecho fundamental a la libertad de expresión, toda vez que la conducta prevista en la fracción XXXVI del artículo 173 de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, no está protegida por nuestra Constitución Federal.

• El artículo prevé como infracción la agresión verbal, es decir, una acción que implica una conducta negativa y contraria, por supuesto, al derecho fundamental a la libertad de expresión. Conforme a lo razonado, el contenido de la fracción XXXVI del artículo 173 de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, describe una conducta que afecta el normal desarrollo de los procesos establecidos en el citado ordenamiento legal, la mayoría de ellos a cargo de servidores públicos.

• En tal contexto, establecer la agresión verbal como una infracción a las disposiciones de la ley permite, primero, que los servidores públicos responsables de su aplicación puedan ejercer, sin riesgo alguno, sus funciones y, segundo, que los procesos previstos en ella se desarrollen de manera respetuosa y con el objetivo de resolver las diferencias que se presentan, a partir de escuchar a todos los interesados.

• La conducta establecida en la fracción XXXVI del artículo 173 de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, no vulnera el derecho humano a la libertad de expresión protegido por la Constitución Federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que los insultos no son un discurso protegido por nuestra Carta Magna.

• Es decir, el discurso protegido por la Constitución es aquel que posibilita el diálogo democrático, es decir, el libre intercambio de ideas entre los ciudadanos sin limitaciones por parte del Estado; el insulto, la agresión, verbal o física, impide la discusión, el debate.

• En tales términos, resulta evidente para quien suscribe que no se vulnera el principio de taxatividad, como lo afirma la quejosa, toda vez que el término agresión verbal no es impreciso ni genera confusiones, toda vez que a partir de su significado literal es posible, para los destinatarios de la norma, determinar la existencia de la infracción prevista en la fracción XXXVI del artículo 173 de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas.

• De la misma forma, con base en los valores democráticos previstos en nuestra Carta Magna, es posible determinar el contenido de una agresión verbal; conforme a ello, el artículo 6o. constitucional establece los siguientes límites a la libertad de expresión:

- El ataque a la moral.

- La vida privada.

- Los derechos de terceros.

- Provoque algún delito, o

- Perturbe el orden público.

- Conforme a ello tipo de discurso que no está protegido por nuestra Carta Magna, toda vez que no propicia el diálogo democrático, lo mismo que las limitantes previstas en el artículo 6o. constitucional, por el contrario, impide el intercambio de ideas y, con ello, afecta los derechos de otras personas, en el caso específico, autoridades y terceros que participan en los procesos establecidos en la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas.

8. Por acuerdo de treinta de abril de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo por rendidos los referidos informes, quedando los autos a la vista de las partes para el efecto de que pudieran formular sus alegatos.

9. SEXTO.—**Alegatos.** La accionante, el Poder Ejecutivo Local y el Poder Legislativo Local hicieron valer sus respectivos alegatos;[4] los cuales se tuvieron por recibidos en acuerdos dictados el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno (los primeros dos de ellos), mientras que el último se acordó en proveído de veintiséis de mayo siguiente.

10. SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** En el propio acuerdo dictado el veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor determinó el cierre de instrucción a efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

[4] La accionante, formuló alegatos en escrito recibido mediante buzón judicial el día diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. En tanto que los alegatos formulados por el Ejecutivo Local fueron recibidos el dieciocho del mismo mes y año mediante buzón judicial. El Legislativo local presentó alegatos el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno en la oficina del servicio postal mexicano; y fue recibido en este Alto Tribunal el día veinticinco del mes y año en cita.

CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[5] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.[6]

12. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre el artículo 173, fracción XXXVI, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas[7] y la Constitución General.[8]

13. SEGUNDO.—**Precisión de la norma reclamada.** La acción planteada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se circunscribe a impugnar únicamente la validez del artículo 173, fracción XXXVI, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, en su porción normativa "**verbal o**"; por lo que el presente fallo únicamente analizará la constitucionalidad de dicha porción normativa.

---

[5] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"...
"**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."

[6] Vigente a la fecha de presentación de la presente acción de inconstitucionalidad.

[7] Adicionado mediante decreto de reforma publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veinte de febrero de dos mil veintiuno.

[8] Para la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, toma aplicación la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con el artículo quinto transitorio de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación, que reza:
"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."

14. TERCERO.—**Oportunidad.** Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,[9] el plazo para promover la 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 correspondiente medio oficial.

15. En este caso la acción es **oportuna.**

16. Esto, toda vez que el decreto que reformó, mediante una adición, la fracción del precepto que contiene la porción normativa impugnada, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, el día veinte de febrero de dos mil veintiuno. En ese orden de ideas, el plazo para la interposición de la presente acción transcurrió del domingo veintiuno de febrero al lunes veintidós de marzo siguiente.

17. Por ello, si la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó su demanda de acción de inconstitucionalidad el día veintidós de marzo de dos mil veintiuno en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, es claro que su interposición se realizó en tiempo.

18. CUARTO.—**Legitimación.** La acción fue promovida por **parte legitimada.**

19. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas estatales que estime violatorias de derechos humanos.

20. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

[9] "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean 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."

21. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos[10] confiere al presidente de dicho órgano, la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

22. En el presente asunto, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve, por el Senado de la República, suscrito por la presidenta[11] y el secretario de la Mesa Directiva[12] de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

23. En el caso, la accionante impugna el artículo 173, fracción XXXVI, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, en la porción "verbal o", expedida por el Poder Legislativo de esa entidad federativa, que establece una infracción administrativa por agredir verbalmente a una autoridad en el ejercicio de sus funciones, por estimarlos violatorios de los siguientes derechos humanos:

- Derecho a la seguridad jurídica.

- Principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

- Libertad de expresión.

24. Bajo tales consideraciones, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

---

[10] "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
...
"**XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

[11] Senadora Mónica Fernández Balboa.

[12] Senador Primo Dothé Mata.

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

25. SEXTO.—**Temática de estudio.** Del examen de los razonamientos de las partes, se advierte que, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, son susceptibles de estudio las siguientes cuestiones relacionadas con las porciones normativas que en este fallo han sido fijadas como impugnadas:

Cuestión A: ¿La porción normativa "**verbal o**" contenida en el artículo 173, fracción XXXVI de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, transgrede los principios de seguridad jurídica y legalidad, en su vertiente de **taxatividad?**

Cuestión B: ¿La porción normativa "**verbal o**" contenida en el artículo 173, fracción XXXVI de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, consistente en agredir verbalmente a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones, transgrede el derecho fundamental a la **libertad de expresión?**

26. SÉPTIMO.—**Precisión metodológica.** Se abordará inicialmente la "**Cuestión A**" a partir del siguiente considerando; y, en su caso, sólo de resultar necesario,[13] la "**Cuestión B**" en ulterior considerando.

27. OCTAVO.—**Estudio de fondo de la "cuestión A". "Taxatividad".** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que la porción normativa impugnada vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad; en atención, esencialmente, a que la misma:

• No permite que las personas tengan certeza suficiente sobre las conductas que, en su caso, podrían ser consideradas como infracciones.

[13] Registro digital: 181398. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863. P./J. 37/2004.

• Presenta un margen de apreciación muy amplio e injustificado que, autoriza, bajo categorías ambiguas y subjetivas, que cualquier expresión considerada "agresión verbal", sea sancionada como infracción.

• La expresión "verbal" depende de manera exclusiva de la apreciación subjetiva de quienes detentan autoridad en materia ganadera en la entidad, en la medida en que estimen que las acciones aludidas le causaron un daño, lo que quiere decir que la autoridad, de manera arbitraria y discrecional, determinará cuándo un sujeto será acreedor a una sanción por haberle ofendido o insultado.

28. El **Legislativo Local** defiende que la porción normativa impugnada resulta constitucional en tanto que busca dotar a las autoridades del ramo, estatales y municipales, con las herramientas para el ejercicio de sus funciones y las actividades con este sector, de entre las cuales destacan las atribuciones de vigilancia, verificación, inspección y supervisión del ganado, sus productos y subproductos, para realizar su labor con mayor eficacia y seguridad, procurando su seguridad y bienestar.

29. Para ello, desarrolla diversas consideraciones relacionadas con la seguridad y el orden público; y, especialmente, sostiene que:

• El término "verbal" no es impreciso ni genera confusiones, toda vez que a partir de su significado literal es posible, para los destinatarios de la norma, determinar la existencia de la infracción.

30. El **Ejecutivo Local** defiende que la porción normativa impugnada no violenta el derecho a la seguridad jurídica, ni el principio de legalidad, toda vez que la misma:

• Analizada sistemática y armónicamente con otros apartados de la ley, permite concluir que tiene todos los elementos que sirven para acotar la conducta de las autoridades, sin que quede a su libre arbitrio su aplicación.

• En ningún momento resulta vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de que se pueda permitir arbitrariedad por las autoridades administrativas que la apliquen.

31. 8.1. Criterio jurídico: A partir del análisis de los planteamientos anteriores y de las consideraciones que se contienen en el estudio de fondo desarrollado en los siguientes apartados, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, **suplidos en su deficiencia,**[14] son **fundados** los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y que, en consecuencia, es factible adoptar como criterio jurídico el siguiente:

• La porción normativa "verbal o" contenida en el artículo 173, fracción XXXVI, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, resulta inconstitucional, por falta de claridad y precisión, así como por su formulación sobreinclusiva, lo que vulnera los principios de seguridad jurídica y de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

32. 8.2. Parámetro de regularidad constitucional: De conformidad con el **artículo 8**, **numeral 1,** de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos,** toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

33. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el ***Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*,**[15] determinó de manera contundente que la referida cláusula contenida en el referido numeral 8.1 es aplicable a cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, incluyendo a los de carácter administrativo.

34. Para ello, se refirió que:

"En cualquier materia, inclusive en la laboral y la **administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos.** Es importante que la actuación

[14] Registro digital: 174565. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.", [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1157. P./J. 96/2006.
[15] Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas).

de la administración se encuentre regulada, y ésta **no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados.** Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.

"Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. **Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.**"

35. A partir de lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció que la justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales.

36. Luego, a partir de una cita al *Caso* "***Albert and Le Compte V. Belgium*",** fallado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana compartió también la premisa de que los principios del derecho penal pueden aplicarse a los procesos disciplinarios ***mutatis mutandis*.**[16]

37. En línea con lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es criterio de esta Suprema Corte que, en la construcción de los principios constitucionales aplicables al derecho administrativo sancionador, es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado.[17]

[16] "... los principios enunciados en el párrafo 2 (art. 6-2) y 3 (a saber los incisos a, b y d) [... de la Convención Europea de Derechos Humanos], se aplican *mutatis mutandis* a los procesos disciplinarios a los que se refiere el inciso 1 (art. 6-1) de la misma forma en que se aplican a los casos en que una persona es acusada por una infracción de carácter penal.". *Albert And Le Compte V. Belgium* (Artículo 50): ECHR 24 Oct. 1983.

[17] Registro digital: 174488. "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

38. Para ello, se ha considerado 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; y que, en ese orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.

39. Así, este Alto Tribunal ha ido clarificando los derechos y principios aplicables al derecho administrativo sancionador; así como, en su caso, su modulación, en rubros como la **presunción de inocencia,**[18] la **tipicidad,**[19] la **seguridad jurídica**[20] y el **debido proceso,**[21] entre otros. De manera específica, en distintos precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que **el principio de taxatividad sí resulta aplicable al derecho administrativo sancionador.**[22]

MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.", [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565. P./J. 99/2006.

[18] Registro digital: 2006590. "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.", [J]; Décima Época; Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 41. P./J. 43/2014 (10a.).

[19] Registro digital: 174326. "TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.", [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667. P./J. 100/2006.

[20] Registro digital: 171393. "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LOS ARTÍCULOS 72 Y 74 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE LO PREVÉN, NO TRANSGREDEN LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.", [TA]; Novena Época, 1a. Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 387. 1a. CCIII/2007.

[21] Registro digital: 2013954. "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.", [TA]; Décima Época, 1a. Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I, página 441. 1a. XXXV/2017 (10a.).

[22] **Acción de inconstitucionalidad 47/2016,** fallada el veintitrés de abril de dos mil dieciocho. **Acción de inconstitucionalidad 41/2016,** fallada el veinticuatro de abril de dos mil dieciocho. **Acción de inconstitucionalidad 72/2019,** fallada el trece de abril de dos mil veintiuno. **Acción de inconstitucionalidad 94/2020,** fallada el treinta de noviembre de dos mil veinte. **Acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019,** fallada el siete de enero de dos mil veintiuno. **Acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,** fallada el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

40. Ahora bien, en relación con el principio indicado, debe tomarse en consideración que el **artículo 14** de la **Constitución Federal,** dispone que:

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

41. De igual forma, es relevante que la **Convención Americana sobre Derechos Humanos,** en su **artículo 9,** referido al "*Principio de Legalidad y de Retroactividad*", prevé que:

"Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable."

42. Así, el **principio de legalidad** se establece como un límite a la libertad de configuración del legislador en materia penal; derivando de éste, como una vertiente, el **subprincipio de taxatividad** que prohíbe la imposición de delitos y penas indeterminadas (*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*). Además, el principio de legalidad se integra también por el de no retroactividad (*nullum crimen, nulla poena sine lege previa*), así como por el de reserva de ley (*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*).

43. Sobre el principio de legalidad penal, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.

44. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad.[23]

[23] Corte IDH, *Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú* Sentencia de 25 de noviembre de 2004 (Fondo Reparaciones y Costas), párr. 125.

45. Entonces, el mandato de taxatividad exige describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

46. Su finalidad es preservar los principios de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma. Se exige al legislador la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable y de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito. Se debe así reducir la vaguedad de los conceptos utilizados y preferiblemente optar por el uso de términos descriptivos y no valorativos.

47. La precisión de las disposiciones es una cuestión de grado.[24] Lo que se busca no es validar las normas sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello resulta imposible, sino que el grado de imprecisión sea razonable. Es decir, que el precepto sea lo **suficientemente claro** para reconocer su validez, por estimarse que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido, dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.[25]

[24] Al respecto, señala Víctor Ferreres: "Ahora bien ... la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinidad de grados. No es fácil determinar a partir de qué zona del continuo hay que considerar la imprecisión deja de ser «tolerable» y pasa a ser «excesiva» ... Como la precisión o imprecisión se predica finalmente del precepto enjuiciado, ocurrirá entonces lo siguiente: a) Si se concluye que el precepto es suficientemente preciso, se considerara que es constitucionalmente válido (a los efectos del test de taxatividad), *aunque se presenten algunos casos dudosos*. 2) Si, por el contrario, se concluye que el precepto es demasiado impreciso, se reputará constitucionalmente inválido y, en consecuencia, no se podrá aplicar a ningún caso, *aunque se trate de un caso claro*". Véase, Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia*. P. 120.

[25] En este mismo sentido, la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio aislado: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden**, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable,** así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad

48. Sin embargo, el otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal, que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber a ciencia cierta cómo actuar frente a la nueva norma.

49. Así, la **certeza jurídica** y la **imparcialidad** en la aplicación del derecho son los valores subyacentes al principio de taxatividad. Por tanto, el mandato de la taxatividad pretende alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores contornos de determinación. Es decir, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción.

---

de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, **la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.** Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, **lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa.** Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.". Tesis número 1a. CXCII/2011 (9a.), emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 10a. Época; Libro I, octubre de 2011, Tomo 2, página 1094. Amparo en revisión 448/2010. 13 de julio de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

50. Ahora bien, para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión, no debe tenerse en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir a la gramática o relacionarla con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha ido más allá al considerar **imprescindible atender al contexto** en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.

51. Entonces, la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

52. El Tribunal Pleno ha sostenido similares consideraciones al fallar, entre otras, las **acciones de inconstitucionalidad 100/2016,**[26] **23/2017,**[27] **137/2017,**[28] **51/2018,**[29] **88/2016,**[30] **29/2011,**[31] **11/2013,**[32] **9/2014**[33] y **95/2014.**[34]

[26] Resuelta en sesión de diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones del párrafo ochenta y siete y por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 122, en su porción normativa "*o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad, cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte*", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 25822/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el once de octubre de dos mil dieciséis. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. Párrafos 35 a 61.

[27] Resuelta en sesión de siete de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora. Encargado del engrose Ministro José Fernando Franco González Salas. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 224, fracción X, párrafos segundo, en su porción normativa "y otros", y tercero, en su porción normativa "así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el ocho de marzo de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Párrafos 46 a 58.

[28] Resuelta en sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros

Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones diversas, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 256, párrafos segundo, tercero y cuarto, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado y adicionado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el primero de septiembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. Páginas 17 a 27.

[29] Resuelta en sesión de veintidós de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. **En relación con los puntos resolutivos segundo y tercero** se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 357, fracción II y párrafos penúltimo y último, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí y, en vía de consecuencia, la de los artículos 143, fracción I, en su porción normativa: "***o, que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 de este código***", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, y 72, fracción X, en su porción normativa "***o que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí***", de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí. Los señores Ministros Piña Hernández y Pérez Dayán votaron parcialmente en contra, al estimar que solamente resulta inválido el artículo 357, fracción II y párrafos penúltimo y último, en su porción normativa "***Para los efectos de la fracción II de este artículo***" del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente. Páginas 15 a 19.

[30] Resuelta en sesión de veinte de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. **En relación con el punto resolutivo segundo:** Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 85 Bis, párrafo segundo, en sus porciones normativas "***suspensión o***" y "***La duración de la suspensión será señalada en sentencia y comenzará conforme la fracción II del artículo 64 de este código***", del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, adicionado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente. Páginas 11 a 15.

[31] Resuelta en sesión de veinte de junio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. La Ministra Luna Ramos votó en contra. Páginas 50 a 52.

[32] Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil catorce, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Páginas 35 a 37.

[33] Resuelta en sesión de seis de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, por mayoría de ocho votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza con precisiones, Medina Mora I. con precisiones, Sánchez Cordero de García Villegas con precisiones, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz votaron en contra, aunque con el sentido, por incompetencia del órgano emisor; el Ministro Pardo Rebolledo votó en contra, por la validez de la norma impugnada.

53. Ahora bien, **la traslación del principio de taxatividad al derecho administrativo sancionador no puede realizarse de forma automática** y exige de un prudente ejercicio de modulación que debe atender a las características específicas de cada subsistema normativo y norma jurídica.

54. En efecto, en el ***Caso Rico Vs. Argentina*****,** la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que, si bien el principio de legalidad tiene vigencia en materia disciplinaria, su alcance depende considerablemente de la materia regulada.

55. Luego, la precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, dada la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver.

56. De lo anterior puede concluirse que respecto de "infracciones administrativas", si bien resulta aplicable el "principio de taxatividad", no necesariamente debe operar con el mismo rigor que aplica en la "materia penal"; y que en cada caso será necesaria una **"matización"** o **"modulación"** del principio, acorde a las propias características de la norma impugnada.

57. 8.3. Escrutinio constitucional de la norma impugnada. El artículo 173, fracción XXXVI, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas que contiene la porción normativa impugnada es el siguiente:

"**XXXVI.** Quien extorsione o agreda, **verbal o** físicamente a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones, sin detrimento de lo que establezcan otras disposiciones legales."

58. El análisis del componente [**verbal**] de la agresión que actualiza la infracción administrativa prevista en la norma, presenta una problemática inicial,

[34] Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por razones distintas, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, 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.

en cuanto a que, en estricto sentido, la comunicación o expresión verbal está referida al uso de las palabras en dos posibles contextos:

• Expresión oral.

• Expresión escrita.

59. Esto, llevaría al extremo de contemplar dentro de las posibles conductas infractoras, no sólo las expresiones ofensivas o de ataque contenidas en el uso "**oral**" de la palabra, sino también las contenidas en un "**escrito**", trátese de un "documento físico" como una carta o un cartel e, inclusive, las transmitidas a partir de las denominadas "redes sociales" o utilizadas por la prensa en determinado "medio de comunicación impreso o electrónico".

60. Es casi evidente que la norma se construyó teniendo presente la equiparación de lo "**verbal**" con lo "**oral**", pero se trata de un término que estaría sujeto a la respectiva interpretación por parte del operador jurídico; lo que, en algunos escenarios, podría ser problemático, dado que, por ejemplo, durante un determinado actuar de la autoridad, el sujeto pasivo podría en lugar de expresar ciertas palabras de manera oral, utilizar un "**cartel**" con expresiones escritas de carácter agresivo.

61. Por otro lado, el alcance de lo que puede constituir una agresión "verbal" conlleva importantes implicaciones culturales, sociales e incluso religiosas, sujetas también a contextos geográficos.

62. Esto, porque el uso de una "palabra" en una población determinada podría no ser considerada como una ofensa, agresión o insulto, e, incluso, estar generalmente aceptada y hasta constituir un elogio bajo ciertas situaciones; en tanto que, en otros **contextos geográficos,** la misma palabra podría involucrar una importante ofensa.

63. A la vez, cada palabra puede tener distintas **acepciones** y lo que para unas personas puede sonar muy ofensivo, para otras puede no serlo. Por otro lado, generalmente, es la **forma,** el **momento** y el **contexto** en que se utilizan las

palabras, lo que permite concluir si se está o no ante una agresión verbal, máxime que ciertas palabras incluidas en determinado enunciado, oración o frase podrían resultar agresivas, y no serlo en otros casos.

64. De hecho, elementos como el **tono, el timbre, el volumen** e incluso el **ritmo** en el uso de ciertas palabras, podría llegar a impactar la existencia de un contexto agresivo o no agresivo. A la vez, el **acompañamiento de gesticulaciones** o **expresiones corporales** podría confirmar la existencia de un uso agresivo de las expresiones verbales.

65. Por otro lado, una característica de la infracción analizada es que, para su actualización, no importa si existió o no la **intención** de agredir, lo que, conforme a la literalidad de la norma, podría llevar a sancionar incluso a quien, sin tener el fin o propósito de ofender o insultar, utiliza ciertas palabras que para el sujeto pasivo o para otras personas, sí resultarían agresivas. Ante ello, se presenta un escenario de **sobreinclusión** en el que a juicio del receptor y del operador jurídico, una infinidad de posibles expresiones podrían ser consideradas como una agresión verbal.

66. Así, lejos de que la norma brinde seguridad jurídica, genera **incertidumbre** para los gobernados, puesto que la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente de apreciación personal que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación.

67. Esto se agrava al ser en el caso una autoridad la que tendría que asumirse agredida verbalmente para proceder contra el supuesto infractor, por lo que no siendo clara y precisa la conducta objeto de infracción, el espacio para la comisión de actos autoritarios o arbitrarios sería sumamente amplio, posibilitando importantes abusos y excesos hacia el gobernado.

68. Todo lo expuesto tiene como consecuencia que los destinatarios de la norma impugnada no puedan prever con un grado razonable las consecuencias de sus actos y que las autoridades encargadas de conocer de la infracción no cuenten con parámetros para determinar si se actualiza la infracción sin incurrir en conductas arbitrarias.

69. La falta de suficiente claridad y precisión asociada a la expresión "verbal" cuestionada se torna además sumamente relevante en el contexto específico en el que se desarrolla, dado que lo que se castiga es el uso de expresiones agresivas dirigidas a la autoridad; siendo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que **las expresiones atinentes a los funcionarios públicos gozan de un mayor grado de protección;** toda vez que dichas personas, a razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, están sujetas a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas; y, correlativamente, deben tener un umbral mayor de tolerancia ante la crítica.[35]

70. Así, puede concluirse que ni aun a partir de una aplicación modulada del principio de taxatividad, sería posible salvar en el caso específico la imprecisión y falta de claridad de la porción normativa impugnada.

71. Es pertinente señalar que distintas normas administrativas de contenido similar o afín al que aquí se cuestiona, han sido consideradas por este Tribunal Pleno como inconstitucionales e inválidas a partir de distintos precedentes.

72. En efecto, en la **acción de inconstitucionalidad 95/2020,** fallada el veintidós de septiembre de dos mil veinte,[36] se invalidaron infracciones vinculadas con el uso de frases injuriosas o irrespetuosas en reuniones o lugares públicos, contra las instituciones públicas y sus servidores.

---

[35] Registro digital: 2006172. "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS.", [TA]; Décima Época, 1a. Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 806. 1a. CLII/2014 (10a.).

[36] Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. **Se aprobó por unanimidad de once votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con algunas consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado "Libertad de expresión", consistente en declarar la invalidez de los artículos 75, inciso c), y 77, incisos c), d) y g), de la Ley Número 89, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Agua Prieta y 43, inciso c), fracción I, de la Ley Número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Arizpe, ambos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2020, publicadas en el boletín oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.

73. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 93/2020,** fallada el veintinueve de octubre de dos mil veinte,[37] se invalidó una infracción relacionada con insultos y agresión a los "agentes".

74. De igual forma, en la **acción de inconstitucionalidad 34/2019,** fallada el dos de diciembre de dos mil diecinueve,[38] se invalidaron diversas infracciones relativas a la emisión de insultos, amenazas o ultrajes a las autoridades de tránsito.

75. También, en la **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,** fallada el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve,[39] se inva-

[37] Ponente: José Fernando Franco González Salas. Se aprobó por **mayoría de ocho votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán con salvedades, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis del tercer concepto de invalidez, denominado "Constitucionalidad del precepto que establece como infracción el insulto a la autoridad", consistente en declarar la invalidez del artículo 73, fracción X, en su porción normativa "insultos y", de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, del Estado de Durango, para el ejercicio fiscal del Año 2020, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

[38] Ponente: Javier Laynez Potisek. Se aprobó por **unanimidad de diez votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema IV, referente a la seguridad jurídica, consistente en declarar la invalidez de los artículos 44, fracción I, numeral 30, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cedral, 48, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad del Maíz, 42, fracción I, inciso z), de la Ley de Ingresos del Municipio de El Naranjo, 40, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Lagunillas, 47, fracciones I, inciso aa), y II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa, 48, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, 46, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio, 43, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciro de Acosta, 48, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Tolentino, 47, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo, 37, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampamolón Corona, 48, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanlajás, 46, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Vanegas y 43, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Ramos, todas del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" el diez de enero de dos mil diecinueve.

[39] Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Se aprobó 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 de los considerandos séptimo, denominado "Las normas impugnadas establecen un

lidaron infracciones relacionadas con faltas de respeto a la autoridad y agresión verbal a miembros de la coordinación de seguridad pública.

76. 8.4. Decisión. Con base en las consideraciones previas, este Tribunal Pleno considera, como se anunció, que son **fundados** los argumentos planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en tanto que **no existe suficiente claridad ni precisión** respecto a la porción normativa **"verbal"** contenida en el artículo 173, fracción XXXVI, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, lo que así se determina sin perjuicio de que en el apartado de efectos se precisará la porción específica que será objeto de invalidez.

77. NOVENO.—**Estudio de fondo de la "cuestión B". "Libertad de expresión".** El estudio de taxatividad contenido en el considerando octavo resulta suficiente[40] para sustentar la inconstitucionalidad de la infracción impugnada; por lo que se estima **innecesario** el estudio de los planteamientos formulados por la Comisión accionante con respecto a la libertad de expresión, ya que ello no llevaría a una conclusión distinta.

78. DÉCIMO.—**Efectos.** 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 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.

79. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

---

impuesto adicional en relación con diversas contribuciones y derechos municipales, en violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria", 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 el respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad".

[40] Registro digital: 181398. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863. P./J. 37/2004.

80. 10.1. Declaratoria de invalidez: En atención a las consideraciones desarrolladas en el considerando octavo del presente fallo, se declara la invalidez de la porción normativa "**, verbal o**", contenida en el artículo **173, fracción XXXVI,** de la **Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas,** precepto reformado a partir del Decreto No. 574, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, el veinte de febrero de dos mil veintiuno.

81. La invalidez en estos términos permitirá que las porciones subsistentes presenten una lectura legible, como a continuación se ilustra:

Texto completo	Texto a partir de la porción declarada inválida
"**XXXVI.** Quien extorsione o agreda**, verbal o** físicamente a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones, sin detrimento de lo que establezcan otras disposiciones legales."	"**XXXVI.** Quien extorsione o agreda físicamente a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones, sin detrimento de lo que establezcan otras disposiciones legales."

82. 10.2. Extensión de efectos de invalidez: En términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, la declaratoria de invalidez debe extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; sin embargo, **no se actualiza en el presente caso una condición que exija invalidar por extensión otras normas generales.**

83. Luego, aunque así lo solicitó la Comisión accionante en el apartado "**Cuestiones relativas a los efectos**", no resulta procedente invalidar normas generales o porciones normativas diversas a la ya declarada inválida.

84. 10.3. Fecha a partir de la cual surtirá efectos retroactivos la declaratoria general de invalidez: Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez **surtirán efectos a partir de la notificación** de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas; en la inteligencia de que dichos **efectos se surtirán de manera retroactiva** a partir del día en que entró en vigor el decreto que adicionó la norma impugnada, esto es, a partir del veintiuno de febrero de dos mil veintiuno.

85. 10.4. Notificaciones: Además del Congreso del Estado de Zacatecas, también deberán ser notificados la Comisión Nacional de los Derechos Humanos accionante, así como el Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas, autoridad que también fue demandada en esta acción de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 173, fracción XXXVI, en su porción normativa ", verbal o", de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, adicionado mediante el Decreto Número 574, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veintiuno, en términos del considerando octavo de este fallo.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos retroactivos** al veintiuno de febrero de dos mil veintiuno, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Zacatecas, tal como se precisa en el último considerando de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea,

Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado de antecedentes y trámite y los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia, a la temática de estudio y a la precisión de la metodología.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose del concepto de taxatividad, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose del párrafo 49, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 173, fracción XXXVI, en su porción normativa ", verbal o", de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, adicionado mediante el Decreto Número 574, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veintiuno. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto aclaratorio. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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, respecto del considerando último, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando último, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surtirá efectos retroactivos al veintiuno de febrero de dos mil veintiuno, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.

Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, 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 precisados. 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 de rubros: "SANCIONES ADMINISTRATIVAS. LAS NORMAS QUE LAS ESTABLECEN NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, CUANDO EN DISTINTOS PRECEPTOS LEGALES SE ENCUENTREN DEFINIDOS." y "MULTAS. LOS PRECEPTOS QUE LAS ESTABLECEN ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, DENTRO DE UN CONTEXTO NORMATIVO QUE NO PREVÉ LOS ELEMENTOS QUE LA AUTORIDAD DEBE VALORAR PARA FIJAR EL MONTO POR EL QUE SE IMPONDRÁN, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con las claves 1a./J. 126/2004 y 2a./J. 242/2007 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXI, enero de 2005, página 377 y XXVI, diciembre de 2007, página 207, con números de registro digital: 179453 y 170691, respectivamente.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. CLII/2014 (10a.), P./J. 43/2014 (10a.) y 1a. XXXV/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas, 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de junio de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 14 de julio de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 1 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE SE RECLAME CONFORME A LA LEY DEL PROPIO ACTO; AL EN QUE EL ACTOR HAYA TENIDO CONOCIMIENTO DE ELLOS O DE SU EJECUCIÓN; O AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTE SABEDOR DE LOS MISMOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA ACTOS DE OTRO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO O DE OTROS PODERES PÚBLICOS, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 105, FRACCIÓN I, INCISO L) Y 116, FRACCIÓN IV, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA CONSEJERÍA DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN SU REPRESENTACIÓN (ARTÍCULO 79 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE MORELOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN EL JUICIO EN REPRESENTACIÓN DE DICHO ÓRGANO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN DE DICHO PODER EN EL JUICIO (ARTÍCULOS 36, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO RESPECTO DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LA SECRETARÍA DE HACIENDA

DEL ESTADO DE MORELOS, AL SER UN ÓRGANO SUBORDINADO FORMAL Y MATERIALMENTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESE ESTADO (OFICIO SH/620/2021, ATRIBUIDO A LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL ESTADO DE MORELOS).

VII. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO DEBE GARANTIZARSE LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA FUNCIONAL Y FINANCIERA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES AUTÓNOMOS FRENTE A OTROS PODERES PÚBLICOS, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 41, FRACCIÓN V, APARTADO C Y 116, FRACCIÓN IV, INCISOS A), B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

IX. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. EXIGE UN EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS PODERES DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A TRAVÉS DE UN SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS TENDENTE A EVITAR LA CONSOLIDACIÓN DE UN PODER U ÓRGANO ABSOLUTO QUE PUEDA PRODUCIR UNA DISTORSIÓN EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE Y CON ELLO GENERAR UNA AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES O SUS GARANTÍAS.

X. DIVISIÓN DE PODERES. EL HECHO DE QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLAS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.

XI. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN,

A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

XII. AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. IMPLICA QUE SU RÉGIMEN INTERIOR Y EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS NO QUEDEN SUPEDITADOS A LA VALORACIÓN Y ACTUACIÓN DE OTRO PODER U ÓRGANO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 13, FRACCIÓN II, Y 14, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "AL COPLADEMOR Y", FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EL COPLADEMOR", Y ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EL COPLADEMOR", DE LA LEY DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL ESTADO DE MORELOS).

XIII. AUTONOMÍA DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. IMPIDE ACEPTAR LA PARTICIPACIÓN DEL COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MORELOS "COPLADEMOR" EN EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES DE DICHO INSTITUTO Y QUEDAR SUPEDITADO A LAS DECISIONES DE OTRO PODER U ÓRGANO DEL ESTADO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 13, FRACCIÓN II, Y 14, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "AL COPLADEMOR Y", FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EL COPLADEMOR", Y ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EL COPLADEMOR", DE LA LEY DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL ESTADO DE MORELOS).

XIV. INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LA FACULTAD OTORGADA AL COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MORELOS "COPLADEMOR" PARA ELABORAR Y APROBAR EN CONJUNTO CON EL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS EL REGLAMENTO CORRESPONDIENTE A LA ORGANIZACIÓN DE LAS ASAMBLEAS, ELABORACIÓN DE PROYECTOS Y SU EJECUCIÓN, EN RELACIÓN CON LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, VIOLA LA AUTONOMÍA DE DICHO INSTITUTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 13, FRACCIÓN II, Y 14, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "AL COPLADEMOR Y", FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EL COPLADEMOR", Y ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y

EL COPLADEMOR", DE LA LEY DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL ESTADO DE MORELOS).

XV. INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LAS ATRIBUCIONES CONSISTENTES EN LA ASESORÍA Y CAPACITACIÓN, LA CELEBRACIÓN DE AUDIENCIAS CIUDADANAS, LA ELECCIÓN DE CONSEJOS DE CIUDADANOS Y LA MANERA EN QUE SE LLEVAN A CABO ESTAS ASAMBLEAS Y SE TOMAN DECISIONES EN SU INTERIOR, QUE SE CONFIEREN AL COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MORELOS "COPLADEMOR", ÓRGANO COLEGIADO QUE PERTENECE AL PODER EJECUTIVO LOCAL, IMPLICAN UNA AFECTACIÓN AL ÁMBITO COMPETENCIAL CONSTITUCIONAL DE DICHO INSTITUTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 13, FRACCIÓN II, Y 14, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "AL COPLADEMOR Y", FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EL COPLADEMOR", Y ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EL COPLADEMOR", DE LA LEY DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL ESTADO DE MORELOS).

XVI. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. NO COMPETEN DE MANERA EXCLUSIVA AL INSTITUTO ELECTORAL, POR LO QUE LA MERA DEFINICIÓN Y RECONOCIMIENTO DE LAS AUTORIDADES EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, NO GENERA EN AUTOMÁTICO UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA, AL NO IMPLICAR UNA SUBORDINACIÓN O DEPENDENCIA DE DICHO INSTITUTO FRENTE A OTROS PODERES U ÓRGANOS (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIONES VII, IX Y XI, 5, FRACCIONES I, III, IV Y V, Y 11 DE LA LEY DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISÉIS DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).

XVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 13, FRACCIÓN II, Y 14, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "AL COPLADEMOR Y", FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EL COPLADEMOR", Y ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EL COPLADEMOR", DE LA LEY DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL ESTADO DE MORELOS).

XVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LAS DISPOSICIONES QUE, SI BIEN NO FUERON IMPUGNADAS, COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS (INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LOS ARTÍCULOS 10, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUNTO CON EL COPLADEMOR" Y 12, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN COORDINACIÓN CON EL COPLADEMOR", DE LA LEY DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 6, FRACCIÓN V, 7, FRACCIONES III Y V, 17, FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PARTE DEL CONGRESO Y EL COPLADEMOR" Y III, Y 18, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE EMITAN CONJUNTAMENTE EL IMPEPAC Y EL COPLADEMOR", DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL ESTADO DE MORELOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 84/2021. INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 7 DE NOVIEMBRE DE 2022. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	Este Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	13
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se tienen por efectivamente impugnados los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V; 11; 13, y 14 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, así como el oficio SH/620/2021 emitido por la Secretaría de Hacienda de Morelos.	13-14
III.	EXISTENCIA DEL ACTO Y NORMAS RECLAMADAS	Sí existen el acto y las normas impugnadas.	14
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna, tanto por lo que hace al oficio reclamado como por la impugnación de las referidas normas por virtud de su primer acto de aplicación (dicho oficio).	14-21

V.	**LEGITIMACIÓN ACTIVA**	El Instituto Electoral morelense tiene legitimación activa.	22-23
VI.	**LEGITIMACIÓN PASIVA**	Se reconoce la legitimación pasiva de los órganos demandados: Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos. Sin embargo, no se acepta la legitimación pasiva de la Secretaría de Hacienda, por lo que hace a su participación en la emisión del acto reclamado. Su intervención se dio como órgano subordinado al Poder Ejecutivo. Por ende, debe sobreseerse la controversia únicamente por lo que hace a esta autoridad.	23-26
VII.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**		26-27
	VII.1. Improcedencia por extemporaneidad	La primera causal de improcedencia es infundada. Se contestó en el apartado de oportunidad.	
	VII.2. Improcedencia fundamentada en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria	La segunda causal de improcedencia es infundada.	27-29
VIII.	**ESTUDIO DE FONDO**		31-56
	VIII.1. Artículos 13 y 14	Se declara la invalidez de ciertas fracción y porciones normativas de esos artículos.	
	VIII.2. Artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V, y 11 reclamados	Se reconoce la validez de los artículos.	56-58
	VIII.3. Acto reclamado	Se declara la invalidez del acto reclamado.	58-59
IX.	**EFECTOS** **Declaratoria de invalidez**	Por un lado, se declara la invalidez de los artículos 13, fracción II, y 14, en su primer párrafo, en	59

		la porción normativa que dice "*al COPLADEMOR y*", en su fracción VIII, en la porción normativa que dice "*y el COPLADEMOR*", y en su último párrafo, en la porción normativa que dice "*y el COPLADEMOR*", de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos. Por otro lado, se declara la invalidez del oficio SH/620/21, emitido por la Secretaría de Hacienda Local.	
	Extensión de efectos	En vía de consecuencia, se extienden los efectos de invalidez a los: • Artículos 10, fracción III, en la porción normativa que dice "*junto con el COPLADEMOR*" y 12, fracción I, en la porción normativa que dice "*en coordinación con el COPLADEMOR*", de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos. • Artículos 6, fracción V; 7, fracciones III y V; 17, fracciones I, en la porción normativa que dice "*parte del Congreso y el COPLADEMOR"* y III; y 18, fracción III, en la porción normativa que dice "*emitan conjuntamente el IMPEPAC y el COPLADEMOR"*, del Reglamento de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos.	59-62
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos y al Poder Ejecutivo de la misma entidad, según corresponda.	62
	Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia al instituto morelense, al Congreso del Estado y al Poder Ejecutivo de Morelos.	62

X.	DECISIÓN	PRIMERO.—Es **parcialmente procedente y parcialmente fundada** la presente controversia constitucional. SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente controversia constitucional, respecto del oficio SH/620/2021, atribuido a la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos, en relación con su falta de legitimación pasiva, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta determinación. TERCERO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 4, fracciones VII, IX y XI, 5, fracciones I, III, IV y V, y 11 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de febrero de dos mil veinte, conforme a lo expuesto en el apartado VIII de esta decisión. CUARTO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 13, fracción II, y 14, párrafos primero, en su porción normativa "al COPLADEMOR y", fracción VIII, en su porción normativa "y el COPLADEMOR", y último, en su porción normativa "y el COPLADEMOR", de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de febrero de dos mil veinte, así como la del oficio SH/620/2021, emitido por la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos, como acto atribuible al Poder Ejecutivo de ese Estado, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos	63-64

resolutivos, en el ámbito de su competencia, al Congreso y al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, conforme a lo precisado en los apartados VIII y IX de esta ejecutoria.

QUINTO.—Se declara la **invalidez,** por extensión, de los artículos 10, fracción III, en su porción normativa "junto con el COPLADEMOR" y 12, fracción I, en su porción normativa "en coordinación con el COPLADEMOR", de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de febrero de dos mil veinte, así como la de los artículos 6, fracción V, 7, fracciones III y V, 17, fracciones I, en su porción normativa "parte del Congreso y el COPLADEMOR" y III, y 18, fracción III, en su porción normativa "que emitan conjuntamente el IMPEPAC y el COPLADEMOR", del Reglamento de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos, en el ámbito de su competencia, al Congreso y al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en términos del apartado IX de esta sentencia.

SEXTO.—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*.

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 84/2021, promovida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de la Secretaría de Hacienda, todos del Estado de Morelos.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El dos de julio de dos mil veintiuno, Mireya Gally Jordá, en su carácter de consejera presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (de ahora en adelante, "IMPEPAC" o "Instituto Electoral") y en representación de dicho órgano, promovió una demanda de controversia constitucional en la que impugnó lo siguiente:

a) De los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, la aprobación, publicación y promulgación, respectivamente, de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintiséis de febrero de dos mil veinte; en específico, los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V; 11; 13, y 14 (con motivo de su primer acto de aplicación consistente en el oficio SH/620/2021 emitido por la Secretaría de Hacienda).

b) De la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos, el oficio SH/620/2021.

2. **Antecedentes del asunto.** En la demanda se expusieron como antecedentes que, el veintisiete de enero de dos mil veinte, fue aprobada por la LIV Legislatura del Congreso Estatal la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, la cual se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5786, el veintiséis de febrero del mismo año. Siendo que con base en dicha legislación, el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, fue recibido el oficio SH/620/2021, suscrito por la secretaria de Hacienda y dirigido a la consejera

presidenta del Instituto Electoral Local, a través del cual se detalló que derivado de la emisión de la referida ley de presupuesto (en la que se enlistaba a las autoridades participantes y se señalaban las atribuciones que les corresponden), se adjuntaba la Ley de Presupuesto Participativo y el proyecto de programa de trabajo con las actividades por realizar en ese año por todas las autoridades involucradas.

3. **Conceptos de invalidez.** En desacuerdo con este oficio y la ley, el Instituto Electoral morelense planteó los siguientes razonamientos de invalidez:

a) Se vulneran los artículos 14, 16, 17, 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, así como el artículo 23, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Morelos; esto, con motivo de los artículos de los cuales se solicita su invalidez: numerales 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V; 11; 13 y 14 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos.

b) En principio, el Congreso Local transgrede la autonomía e independencia del instituto actor, toda vez que se otorga la facultad al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos de ordenar y someter a las decisiones de dicho Poder, las atribuciones y fines del instituto.

c) Para el instituto actor, el hecho de que la ley lo faculte a actuar de manera conjunta con los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales, los Ayuntamientos del Estado, entre otros, y que ellos a su vez formen parte del Comité de Planeación del Estado de Morelos (de ahora en adelante "COPLADEMOR"), constituye una subordinación a los entes señalados a través de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos.

d) Los organismos autónomos cuentan con garantías constitucionales; de forma que no podría llegarse al extremo que un poder público interfiera de manera preponderante en sus atribuciones, pues de lo contrario se violentaría el principio de división de poderes.

e) Además, en torno a esto se precisa que dentro del ámbito de autonomía es relevante la relativa a la materia presupuestaria y, dentro de ésta, la facultad que tienen para fijar los tabuladores de sus funcionarios públicos. De esta manera,

si su autonomía está protegida constitucionalmente por desempeñar una función estatal específica para atender eficazmente las demandas sociales, entonces, el acto cuya invalidez se demanda resulta violatorio de la autonomía, ya que transgrede su ejercicio.

f) Así, con la expedición de Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, se invade su esfera competencial por cuanto hace a la autonomía e independencia; así debe declararse la invalidez de los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V; 11; 13 y 14 de la ley impugnada, toda vez que en los artículos 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal, 104 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 23, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Morelos, así como el 63, 65 y 66 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, se encuentran delimitadas sus funciones y atribuciones; sin embargo, no se encuentra lo previsto que su actuar pueda estar supeditado a las decisiones de otros Poderes del Estado.

g) En todo caso, el Poder Legislativo debió reformar el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el objeto de que pudiese regular las competencias del instituto; ello, sin supeditar las mismas al actuar del gobernador, de la Secretaría de Hacienda, del Congreso y de los Ayuntamientos, todos del Estado de Morelos.

h) Derivado de lo anterior, la forma en que se obliga al instituto a actuar conforme a la multicitada Ley de Presupuesto, no se sujeta a las disposiciones determinadas por la normativa aplicable a la materia electoral. Por otra parte, el Congreso Local no puede determinar que las atribuciones de un organismo autónomo deben quedar al arbitrio del Poder Ejecutivo Local, lo que se traduce en una subordinación al Gobierno del Estado.

i) Consecuentemente, se solicita la suspensión del acto de aplicación que motiva la controversia.

4. **Trámite y admisión de la demanda.** El siete de julio de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 84/2021 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

5. **Prevención.** El ocho de julio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor emitió el primer acuerdo de instrucción. En principio, consideró que se actualizaba el supuesto de irregularidad establecido en el artículo 28 de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que no existía claridad sobre la materia y supuestos de impugnación planteados en la demanda; por tanto, previno al actor para que: i) indicara si impugnaba los artículos señalados en su demanda de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos por virtud de su aplicación o con motivo de su primer acto de aplicación consistente en el oficio SH/620/2021, así como que ii) manifestara si dicho oficio lo cuestionaba a su vez por vicios propios, señalando la fecha en que se le notificó y la autoridad a la que se le atribuía dicho acto. Asimismo, solicitó que se remitiera copia certificada del "*proyecto de cronograma de trabajo con las actividades por realizar este año*" que refiere el oficio SH/620/2021, suscrito por la secretaria de Hacienda de Morelos.

6. **Cumplimiento de la prevención.** El veintiuno de julio de dos mil veintiuno, el instituto actor cumplió con el requerimiento manifestando lo siguiente:

a) Con relación a que si se impugnaban los artículos señalados en la demanda de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos por virtud de su publicación o con motivo de su primer acto de aplicación consistente en el oficio SH/620/2021, se señaló que se reclamaban los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V; 11; 13 y 14 de la Ley de Presupuesto Participativo con motivo de su primer acto de aplicación.

b) Adicionalmente, se precisó que se interponía la controversia constitucional con motivo de la emisión de ese acto, ya que se invade la autonomía e independencia, así como la esfera de atribuciones y funciones del instituto, al pretender subordinar su esfera de funciones a las determinaciones del Poder Ejecutivo Estatal; por lo que se considera como autoridades demandadas al Congreso, a la Secretaría de Hacienda y al Poder Ejecutivo, todos del Estado de Morelos.

c) Por otro lado, en torno a la petición de que manifestara si dicho oficio lo cuestionaba a su vez por vicios propios, así como que se debía señalar la fecha en que se le notificó y la autoridad a la que se le atribuía dicho acto, el órgano actor manifestó que sí impugnaba el citado oficio por vicios propios y que le atribuía el acto a las autoridades señaladas en el inciso anterior. Además, señaló

que el oficio impugnado fue hecho de su conocimiento el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno.

d) Resaltándose a su vez que con posterioridad a la emisión del acto reclamado, a través del diverso oficio SH/938/2021, le enviaron para su visto bueno el Proyecto de Reglamento para la Organización de las Asambleas, Elaboración de Proyectos y Ejecución de los mismos en Materia de Presupuesto Participativo; lo cual demuestra la inconstitucionalidad apuntada en la demanda.

e) Finalmente, acompañó a su escrito copia certificada del "*proyecto de cronograma de trabajo con las actividades por realizar este año*".

7. **Admisión.** El veintidós de julio de dos mil veintiuno, tras el referido desahogo de la prevención, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al primer periodo de dos mil veintiuno, **admitieron** a trámite la demanda de controversia constitucional, considerando como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como a la Secretaría de Hacienda,[1] todos del Estado de Morelos. Consecuentemente, se ordenó dar vista del asunto a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su representación correspondiera. Finalmente, respecto a la suspensión solicitada, se mandó integrar el cuaderno incidental respectivo con copia certificada de las constancias que integran el expediente.

8. **Incidente de suspensión.** El mismo veintidós de julio de dos mil veintiuno, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al primer periodo de dos mil veintiuno, dictaron un diverso acuerdo en el que **concedieron la medida cautelar solicitada** para suspender todos los efectos y las consecuencias del oficio SH/620/2021 impugnado; ello, a fin de que la Secretaría de Hacienda de Morelos se abstuviera de materializar en la esfera jurídica del instituto actor el proyecto de cronograma

[1] Sobre esta Secretaría de Hacienda, en el acuerdo de trámite se precisó que por cuanto hacía a su legitimación, se podría determinar lo conducente al momento de dictar sentencia.

de trabajo para el presupuesto participativo de dos mil veintiuno, hasta tanto se resolviera el fondo del asunto.

9. **Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo.** Seguido el trámite de instrucción de la controversia constitucional, el Poder Ejecutivo Local dio contestación a la demanda por medio de su consejero jurídico, exponiendo en síntesis lo siguiente:

a) **Aclaración previa.** Es cierto que el veintiséis de febrero del dos mil veinte fue publicada la Ley de Presupuesto Participativo de Morelos y que tiene conocimiento del oficio SH/620/2021, signado por la secretaria de Hacienda de la entidad, mediante el cual se adjuntó la referida ley, así como el proyecto de reglamento de dicha ley y el proyecto de cronograma de trabajo con las actividades para realizar este año. Ello, con la finalidad de iniciar trabajo de manera conjunta.

b) **Causas de improcedencia.** En primer lugar, se actualiza la prevista en la fracción VII del artículo 19, concatenado con el diverso 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, debido a que el IMPEPAC no impugnó la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos a partir de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el 26 de febrero de 2020; por lo que el plazo de treinta días previsto en la ley reglamentaria de la materia para su reclamó transcurrió del 27 de febrero al 17 de marzo de 2020. En consecuencia, si la demanda de controversia constitucional fue presentada el dos de julio de dos mil veintiuno, resulta notoriamente improcedente por ser extemporánea.

c) Asimismo, señala que se actualiza la causal de improcedencia contenida en la fracción VIII del artículo 19, relacionada con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, debido a que el IMPEPAC impugna una norma que es autoaplicativa y no heteroaplicativa como lo estima el instituto actor.

d) A su parecer, el IMPEPAC esgrime en su demanda inicial y en su escrito de aclaración que el primer acto de aplicación de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos se materializa con la notificación del oficio SH/620/2021; sin embargo, dicha ley es una norma general, de orden público e interés social y de observancia general en materia de presupuesto participativo

en el Estado de Morelos y no requiere de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia.

e) En ese sentido, si el IMPEPAC estuvo inconforme con la asignación de facultades por parte del Congreso Local en la ley de referencia, tuvo la posibilidad de inconformarse a partir de la emisión de dicha norma así como de su publicación en el periódico oficial; por lo que la hipótesis en la que se encuadra la norma general impugnada recibe el nombre de autoaplicativa.

f) La naturaleza de una norma jurídica deriva de su contenido y no de la forma, momento o modo en que se impugna. Cita en apoyo las tesis, de rubros: "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA." y "LEYES HETEROAPLICATIVAS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL QUE ESTABLECEN O MODIFICAN EL MARCO JURÍDICO QUE REGULA UNA ACTIVIDAD SUJETA A UNA CONCESIÓN, PERMISO O AUTORIZACIÓN, EN CUANTO ESTABLECEN LOS REQUISITOS QUE REGIRÁN EN EL FUTURO EL OTORGAMIENTO DE ACTOS DE ESA NATURALEZA."

g) Por otro lado, advierte que del examen realizado a la demanda de la controversia y su escrito aclaratorio, se colige que el instituto actor reclama la invalidez de diversas porciones normativas de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, al considerar que son inconstitucionales y que vulneran su autonomía; en específico, los artículos 4, fracciones VII, IX y XI, 5, fracciones I, III, IV y V, 11, 13 y 14 de la citada ley.

h) A su juicio, se insiste, dichos artículos pertenecen a normas de carácter autoaplicativo, porque su sola entrada en vigor no requieren de un acto de autoridad; esto, en razón de que el Congreso Local otorgó el carácter de autoridades en materia de presupuesto participativo, entre otras, al IMPEPAC como al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Morelos, para que dentro de su ámbito competencial y en las atribuciones que tiene conferidas cada una de ellas, lleven a cabo acciones coordinadas y conjunta relativas a la difusión, capacitación, realicen sesiones de información a la comunidad, la organización de las asambleas, para que intervengan en la organización de la elección del consejo comunitario, así como para coadyuvar en las asambleas subsecuentes;

asignando al IMPEPAC la facultad de ser el encargado de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las elecciones de los representantes del Consejo Comunitario.

i) Bajo ese contexto, señala que las obligaciones conferidas al instituto actor en la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos surten efectos a partir de la publicación y vigencia de la norma normativa, sin que exista la necesidad de un acto de aplicación posterior a la misma, como lo fue la emisión y notificación de diversos oficios suscritos por la secretaria de Hacienda del Estado; por lo que en caso de estimar lo contrario, se considera que existe una aceptación por parte del instituto a estar subordinado al Poder Ejecutivo Local.

j) Así, debe sobreseerse la controversia, pues los oficios no deben ser considerados como primer acto de aplicación: únicamente constituyen una comunicación entre autoridades derivado de los principios de coordinación y colaboración institucional entre el Poder Ejecutivo Estatal y el IMPEPAC; sin que del contenido de los mismos se desprenda que exista una presunta subordinación del instituto ante el Ejecutivo Local. Cita en apoyo la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO."

k) **Participación en la promulgación y publicación.** En cuanto a los actos de promulgación y publicación atribuidos al titular del Poder Ejecutivo Estatal, a pesar de que el instituto actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que se combata dicha disposición por vicios respecto de dichos actos, es evidente que el Poder Ejecutivo Estatal se encuentra llamado a la presente controversia constitucional para cumplir con el requisito formal de tener por demandados a los órganos que hubiesen expedido, promulgado o publicado el decreto impugnado. Cita en apoyo la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA."

l) En ese sentido, se informa que el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de promulgar y publicar las leyes y decretos a través del Periódico Oficial de Morelos, por lo que no incurrió en ninguna violación de las disposiciones constitucionales invocadas por el actor.

m) **Respuesta a conceptos de violación.** Sobre los artículos impugnados, contrario a la postura del instituto actor, se afirma que no existe la vulneración competencial apuntada por parte del Ejecutivo Estatal o de la Secretaría de Hacienda, en razón que los oficios impugnados, así como los proyectos que fueron anexados a los mismos, se dictaron con la finalidad de que se emitiera un pronunciamiento acorde a sus atribuciones en materia electoral, sin que por ello se trastocara el principio de división de poderes. Citando por aplicación la jurisprudencia de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."

n) Del anterior criterio señala que se desprenden tres mandatos prohibitivos del artículo 116 constitucional y que, a su vez, no se actualiza ninguno de ellos; es decir, no se actualiza la intromisión en tanto que el legislador no estableció ni en los preceptos reclamados, ni en ningún otro de la ley impugnada, que el Poder Ejecutivo Local o la Secretaría de Hacienda, a través de COPLADEMOR, realizara funciones que correspondan al IMPEPAC. Más bien, cada uno actuará en atención a su ámbito de competencia, y aun y cuando se prevé que las actividades las realizarán en coordinación, ello no significa intromisión en las atribuciones del instituto.

o) No existe pues intromisión con la emisión de los oficios impugnados, toda vez que fueron elaborados para obtener el visto bueno del IMPEPAC para coordinarse con éste en cumplimiento de las tareas encomendadas y tampoco hay dependencia de dicho Poder a través de la Secretaría de Hacienda; en virtud de que no ha impedido que tome decisiones o actúe de manera autónomo en el ejercicio de sus funciones, toda vez que las obligaciones establecidas al instituto en la ley impugnada son inherentes a su naturaleza jurídica, sin que implique la imposición de nuevas atribuciones.

p) Con la emisión de los oficios impugnados se advierte que el objetivo de la Secretaría de Hacienda era iniciar los trabajos en coordinación y de manera conjunta con el instituto actor, en cumplimiento a lo mandatado por el artículo 14 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos; y en ningún momento fue con el ánimo de subordinar o interferir en su autonomía.

q) Finalmente, señala que el argumento del instituto actor en el sentido de que no se determina con claridad las atribuciones de los órganos del gobierno del Estado, con las propias del instituto, mezclando sus facultades, es inoperante. Ello, porque el artículo 14, fracciones I y II, de la ley impugnada, establece al COPLADEMOR y al IMPEPAC la atribución de coadyuvar en el ámbito de sus facultades, con dichas autoridades y con los órganos de representación ciudadana, según lo dispuesto en la presente ley, así como elaborar el reglamento correspondiente para la organización de las asambleas, elaboración de proyectos y ejecución de los mismos; disposiciones legales que señalan que actuarán en el ámbito de sus facultades y de acuerdo con sus atribuciones en términos de la normatividad que las rige y conforme a la Ley de Presupuesto Participativo y con base en el reglamento que ambos organismos emitan.

r) Por último, en cuanto a las constancias que guardan relación con los conceptos de invalidez como lo son los oficios SH/620/2021 y SH/938/2021, éstas cuentan con valor probatorio pleno; sin embargo, las constancias relativas a los proyectos de Reglamento de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, de cronograma de trabajo con las actividades por realizar en este año y de Reglamento para la Organización de las Asambleas, Elaboración de Proyectos y Ejecución de los mismos, en materia de Presupuesto Participativo, carecen del alcance probatorio que se pretende atribuirle a cada una de ellas, ya que no se demuestra la violación a la autonomía e independencia al instituto actor; por el contrario, sólo se acredita que la Secretaría de Hacienda buscó un acercamiento para trabajar en conjunto y realizar las acciones y obligaciones que impuso la ley a ambas instituciones en materia de presupuesto participativo desde su publicación y entrada en vigor.

s) Cita en apoyo la tesis de rubro: "VALOR Y ALCANCE PROBATORIOS. DISTINCIÓN CONCEPTUAL. AUNQUE UN ELEMENTO DE CONVICCIÓN TENGA PLENO VALOR PROBATORIO, NO NECESARIAMENTE TENDRÁ EL ALCANCE

DE ACREDITAR LOS HECHOS QUE A TRAVÉS SUYO PRETENDA DEMOSTRAR EL INTERESADO."

10. **Contestación de la demanda de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** La Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Local dio contestación, a su vez, a la demanda por medio de su titular, exponiendo en síntesis lo siguiente:

a) En principio, señala que carece de legitimación pasiva, toda vez que la Secretaría de Hacienda forma parte integral de la estructura del Poder Ejecutivo Estatal, por lo que mantiene una relación de subordinación con el titular de dicho Poder, pues forma parte de éste y, por ende, no debió ser llamada a la presente controversia y se encuentra impedida para confrontar los actos que demanda el instituto actor. Cita en apoyo la tesis de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."

b) No obstante, *ad cautelam,* da contestación a la demanda en el sentido de que es cierto que, el 26 de febrero de 2020, fue publicada la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos. Además, es cierto la emisión del oficio SH/620/2021 y que el mismo, le fue notificado a la consejera presidenta del IMPEPAC el 21 de mayo de 2021.

c) En relación con las causales de improcedencia, conceptos de invalidez, así como de las constancias que guardan relación con los conceptos de invalidez, formuló los mismos planteamientos que el Poder Ejecutivo Local.

11. **Contestación de la demanda del Poder Legislativo.** El Poder Legislativo demandado contestó la demanda por medio del presidente de su mesa directiva en los siguientes términos:

a) En cuanto a los hechos, aduce que es cierto que el 27 de enero de 2020, el Congreso Local aprobó la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos. Por otro lado, no afirma ni niega el hecho de la emisión y notificación del oficio SH/620/2021 al no ser propio del Poder Legislativo Local.

b) En torno a la causal de improcedencia de la extemporaneidad de la demanda y de los conceptos de invalidez, el Congreso Local formuló similares planteamientos que el Poder Ejecutivo Estatal.

12. **Referencia a la opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal se abstuvieron de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

13. **Cierre de instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal (en adelante, la "ley reglamentaria de la materia") y se puso el expediente en estado de resolución.

I. COMPETENCIA

14. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la "Constitución Federal") y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Instituto Electoral morelense y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

15. En términos del artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,[2] esta Suprema Corte debe fijar los actos y normas efectivamente cuestionadas; obligación que, entre otros aspectos, debe cumplirse a través de una valoración integral del escrito inicial de demanda.

[2] "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; …"

16. En ese sentido, de una apreciación holística de la demanda y del escrito de desahogo de la prevención, se estiman como normas y acto impugnados:

a) Los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V; 11; 13, y 14 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada el veintiséis de febrero de dos mil veinte (con motivo de su primer acto de aplicación consistente en el oficio SH/620/2021 emitido por la Secretaría de Hacienda).

b) El oficio SH/620/2021, signado por la secretaria de Hacienda de Morelos y entregado el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno.

III. EXISTENCIA DEL ACTO Y NORMAS RECLAMADAS

17. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, se advierte la existencia tanto de las disposiciones normativas cuestionadas como del diverso oficio de la Secretaría de Hacienda Estatal.

18. La Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos es una norma vigente y su existencia se acredita con su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el veintiséis de febrero de dos mil veinte. Por su parte, el acto reclamado también existe y consta en el expediente en copia certificada.

IV. OPORTUNIDAD

19. El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, en sus fracciones I y II, establece el plazo para promover, respectivamente, una controversia constitucional en contra de actos y/o normas generales;[3] aclarándose en el propio artículo 3 de la ley que en dichos plazos sólo se contarán los días hábiles.[4]

[3] "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:
"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

20. En ese tenor, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, se procede a analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, dividiendo este apartado según el tipo de materia cuestionada.

Impugnación del oficio SH/620/2021 por vicios propios

21. Tal como se deriva de la citada fracción I del artículo 21, cuando se trata de *actos*, el plazo de treinta días para presentar la controversia transcurrirá del día siguiente al que: (a) surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo impugnado; (b) se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, (c) el actor se ostente sabedor.

22. En el caso, el instituto sostiene que se hizo sabedor del oficio SH/620/2021 el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno (lo cual no fue debatido por la autoridad demandada). El plazo impugnativo corrió entonces del veinticuatro de mayo al dos de julio siguiente.[5] Por ende, si la demanda de controversia se presentó el dos de julio de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estima que se interpuso dentro del tiempo previsto constitucional y legalmente.

Impugnación de la ley local

23. Por su parte, conforme a la ley reglamentaria de la materia, cuando se reclama la regularidad constitucional de *normas generales*, el plazo para cuestionarlas comenzará a correr a partir del día siguiente: (a) a la fecha de su publicación o (b) al que se produzca su primer acto de aplicación.

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia…"

[4] "Artículo 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: … II. Se contarán sólo los días hábiles; y, …"

[5] Descontándose del cómputo los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de mayo, así como los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de junio de dos mil veintiuno, todos por ser inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

24. Respecto al segundo supuesto, la condición que se ha exigido por esta Suprema Corte es que el respectivo acto actualice las hipótesis normativas correspondientes. Sin que este análisis sea meramente formal. No es necesario, por ejemplo, que el acto cite expresamente las normas; lo que en realidad importa es que se pueda apreciar la materialización por parte de la autoridad de los supuestos normativos impugnados.

25. En este caso, este Tribunal Pleno llega a la conclusión que la demanda fue presentada de manera oportuna respecto a los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V; 11; 13 y 14 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos (entendidos como un subsistema normativo); esto, bajo la modalidad impugnativa del primer acto de aplicación.

26. A nuestro juicio, a pesar de que el oficio SH/620/2021 no alude de manera expresa a dichas normas, la razón de emisión de dicho acto fue que se activaran las facultades de colaboración del Instituto Electoral Local con el Comité de Planeación del Estado de Morelos (integrado por la Secretaría de Hacienda); que es precisamente lo que prevén las normas reclamadas: la actuación conjunta entre esas dos autoridades. De ahí que se trate del primer acto de aplicación de estas normas, entendidas como un subsistema normativo y se cumpla con el requisito de oportunidad, al haber sido planteada la demanda dentro del plazo previsto para cuestionar el citado oficio.

27. A mayor abundamiento, el contenido del oficio es el siguiente (negritas añadidas):

"Dependencia: Secretaría de Hacienda
"Dept:
"Oficio Núm.: SH/620/2021
"…
"Cuernavaca, Morelos a 18 de mayo de 2021

"Mtra. Mireya Gally Jordá
"Consejera Presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC)
"PRESENTE

"Derivado de la publicación de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' Número 5786, con fecha 26 de febrero de 2020, en el cual se **enlista a las autoridades participantes y señala las atribuciones que les corresponden,** entre ellas al instituto que usted dignamente representa.

"En este sentido, adjunto le envío la Ley de Presupuesto Participativo, el proyecto de Reglamento de la Ley de Presupuesto Participativo y el proyecto de cronograma de trabajo con las actividades por realizar en este año.

"Derivado de lo anterior, le comento que el Lic. Juan José Herrasti Real, director general de Planeación Participativa e Información Estratégica de esta secretaría a mi cargo, con número de contacto 7773189072, se encuentra a su disposición para resolver cualquier duda al respecto, **e iniciar los trabajos de manera conjunta para dar cumplimiento a lo que dispone la ley y al cronograma de trabajo antes mencionado.**

"Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

"ATENTAMENTE
"L.C. Y L. en D. Mónica Boggio Tomasaz Merino
"secretaria de Hacienda."

28. En principio, cabe aclarar que este oficio no se considera meramente un aviso o comunicación entre órganos públicos del mismo Estado. Es un acto que forma parte de un procedimiento complejo.

29. Al respecto, se tiene que el presupuesto participativo es un mecanismo de participación ciudadana según el artículo 19 Bis, sexto párrafo, fracción XI, de la Constitución morelense;[6] el cual, como lo exigió el Poder Constituyente Local,

[6] "**Artículo 19 Bis.** Esta Constitución reconoce la participación de la sociedad morelense en sus distintas formas de expresión, las cuales deberán llevarse a cabo de forma pacífica y por conducto de los canales y las disposiciones legales que para el efecto se establezcan, y siempre deberán tener como finalidad la consolidación de la democracia participativa para el desarrollo del Estado y de su población, en lo individual y/o colectivo.

fue regulado en una legislación secundaria. Como se advierte de la propia Ley de Presupuesto Participativo de Morelos, este mecanismo de participación se ejecuta a través de la acción diferenciada y/o conjunta de diversos órganos: a) el gobernador; b) el Congreso Estatal; c) el Comité de Planeación del Estado de Morelos (COPLADEMOR); d) el Instituto Electoral; e) los Ayuntamientos; y, f) las asambleas comunitarias.

30. Por lo que hace al denominado COPLADEMOR, conforme a su decreto de creación publicado el primero de febrero de dos mil doce en el Periódico Oficial del Estado, se trata de un órgano asignado formalmente al Poder Ejecutivo Local; cuyo fundamento legal se encuentra en el artículo 16 de la Ley Estatal de Planeación y que se define como un cuerpo colegiado de la Secretaría de Finanzas y Planeación (ahora Secretaría de Hacienda Local)[7] encargado de

"…
"Esta Constitución y el Estado, reconocen como mínimo, los siguientes mecanismos de participación ciudadana:
"I. Plebiscito;
"II. Referéndum;
"III. Iniciativa popular;
"IV. Consulta ciudadana;
"V. Colaboración ciudadana;
"VI. Rendición de cuentas;
"VII. Audiencia pública;
"VIII. Cabildo abierto;
"IX. Congreso abierto;
"X. Asamblea ciudadana;
"**XI. Presupuesto participativo**
"XII. Difusión pública;
"XIII. Red de contraloría
"XIV. Gobierno abierto
"El Congreso del Estado, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística en el ámbito de su competencia, vigilarán y llevarán a cabo las acciones necesarias para su cumplimiento.
"Los mecanismos de participación ciudadana pueden tener origen popular o provenir de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por una autoridad, en los términos de la normativa aplicable."

[7] La Ley Orgánica de la Administración Pública Local, vigente hasta el treinta de septiembre de dos mil doce, incluía la denominación Secretaría de Hacienda y Planeación. Sin embargo, este órgano se sustituyó y denominó como Secretaría de Hacienda por la Ley Orgánica de la Administración pública, vigente a partir del primero de octubre de dos mil doce, conforme a su artículo décimo cuarto transitorio. Legislación que posteriormente fue sustituida por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública publicada el cuatro de octubre de dos mil dieciocho, en la que también se reguló como Secretaría de Hacienda.

coordinar el proceso de formulación, actualización, instrumentación, seguimiento y evaluación del Plan Estatal y de los Programas Estatales de Desarrollo.

31. Órgano colegiado que, de acuerdo a ese decreto de creación, se compone a su vez por varios subórganos: un Pleno; una Coordinación Operativa de Planeación; una Coordinación de Seguimiento y Evaluación; un subcomité sectorial por cada uno de los ejes rectores o gabinetes, y grupos de trabajo. Por lo que hace al **Pleno del COPLADEMOR,** con fundamento en el artículo 4 del decreto de creación y el artículo 4 del reglamento de este comité, éste se integra de la manera que sigue (negritas añadidas):

"I. Un representante del titular del Poder Ejecutivo en el Estado de Morelos, quien será el presidente; II. **Quien tenga la titularidad de la Secretaría de Finanzas y Planeación, en el carácter de coordinador general;** III. Quien tenga la titularidad de la delegación en el Estado de la Secretaría de Desarrollo Social, que será el secretario técnico; IV. Los titulares de las diversas secretarías y dependencias que integran la Administración Pública Central del Estado de Morelos, con el carácter de vocales; V. Los titulares de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Descentralizada del Estado de Morelos, con el carácter de vocales; VI. Quienes sean titulares de las diversas delegaciones en Morelos, de las secretarías que conforman la administración pública federal, en su carácter de vocales; VII. Los presidentes municipales, en carácter de vocales; VIII. Los representantes de las organizaciones sociales y privadas que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes, en su carácter de vocales; IX. Los representantes de instituciones de educación superior y de centros de investigación que operen en el Estado, en su carácter de vocales; X. Quienes ostenten una Senaduría y Diputación Federal por el Estado, en su carácter de vocales; y, XI. Quienes ostenten una Diputación Local del Congreso del Estado, en su carácter de vocales."

32. Consiguientemente, el coordinador general del COPLADEMOR es actualmente la persona titular de la Secretaría de Hacienda, la cual tiene las facultades que las disposiciones legales aplicables le concedan;[8] entre las que se encuentran

[8] **Reglamento del COPLADEMOR**
"**Artículo 7.** El coordinador general del Pleno del COPLADEMOR tendrá las siguientes atribuciones:
"…

las relacionadas con el presupuesto participativo como mecanismo de participación ciudadana en atención a lo previsto en la ley.

33. Dicho lo anterior, aunque no se cite ninguna norma, en primer lugar, se advierte que el oficio SH/620/2021 reclamado fue emitido por la secretaria de Hacienda del Estado de Morelos como parte del COPLADEMOR y en ejercicio de las funciones que le encomienda la Ley de Presupuesto Participativo a este comité. Así, en segundo lugar y contrario a una visión meramente textual, este Tribunal Pleno estima que el motivo para haber realizado dicho acto no fue sólo remitir al Instituto Electoral la ley como una especie de dato informativo, sino propiamente iniciar el procedimiento de presupuesto participativo; en el que justamente los artículos impugnados delimitan facultades que el COPLADEMOR y el Instituto Electoral deberán llevar a cabo de manera coordinada, por ser las autoridades en la materia.

34. Es decir, los artículos 4, fracciones VII, IX y XI, y 5, fracciones I, III, IV y V reclamados, son normas definitorias que definen cuáles son las autoridades que participan en este mecanismo de participación ciudadana. El artículo 11 detalla el procedimiento que deben de ejecutar las asambleas ciudadanas en conjunción con el Instituto Electoral y el COPLADEMOR; mientras que los artículos 13 y 14 refieren que estos dos órganos son autoridades en la materia y delimitan las facultades que les corresponden de manera coordinada y/o en exclusiva. Estas normas son un subsistema normativo que define órganos y regula actuaciones dentro de este mecanismo de participación ciudadana.

35. Consecuentemente, cuando en el oficio reclamado se da cuenta que el Instituto Electoral es una de las autoridades vinculadas en este mecanismo de participación ciudadana, se adjunta la respectiva ley y los proyectos de reglamento/cronograma de actividades y, además, se dice que lo anterior se hace para efectos de "iniciar" los trabajos conjuntos en cumplimiento de la ley y del cronograma de trabajo, se estima que no es un acto carente de obligatoriedad. Por el contrario, lo que busca la Secretaría de Hacienda (como parte del COPLADEMOR) es que el Instituto Electoral actúe en consecuencia y empiece a ejecutar las facultades detalladas en la ley.

"XV. Las demás que le delegue el presidente del COPLADEMOR o le confieran las disposiciones legales aplicables."

36. El oficio impugnado presupone entonces las hipótesis normativas que se prevén en las normas impugnadas y pretende que el Instituto Electoral se adecue a las mismas. Es por eso que se estima se trata del primer acto de aplicación de todo ese subsistema normativo, que activa la posibilidad de cuestionar su regularidad constitucional. Justamente lo que pretende el Instituto Electoral con la demanda es que no se le obligue a llevar a cabo las facultades previstas en las normas impugnadas, pues considera que al ejecutarlas necesariamente se le subordina a los órganos del Poder Ejecutivo Estatal u otros relacionados.

37. Lo anterior se evidencia incluso con actuaciones posteriores al acto reclamado, las cuales dan cuenta de que el COPLADEMOR presupuso ya la aplicabilidad de las diferentes exigencias previstas en la ley en donde se requiere colaboración con el Instituto Electoral; que es lo que el instituto actor concibió como primer acto de aplicación e impugnó mediante esta controversia. En concreto, se observa que la actuación inmediata que siguió al oficio reclamado fue la remisión[9] por parte de la Secretaría de Hacienda de la propuesta del reglamento (para la Organización de las Asambleas, Elaboración de Proyectos y Ejecución de los mismos –que claramente difiere del Reglamento de la Ley Competencia del Ejecutivo–), a fin de que esa propuesta elaborada por el COPLADEMOR fuere aprobada a su vez por el Instituto Electoral actor.

38. Sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión que las normas reclamadas detenten contenidos diferenciados; inclusive, facultades dentro del procedimiento de participación ciudadana que son continuas y que se activan en diferentes momentos. Para este Tribunal Pleno, se recalca, los preceptos reclamados se tratan de normas que componen un subsistema normativo y, si bien alguna de ellas delimitan de manera específica ciertas facultades como aprobar de manera conjunta un reglamento para la organización de asambleas o participar en las asambleas ciudadanas, no es necesario en este caso esperar a que ocurra cada supuesto fáctico.

39. Se insiste, las normas que se identificaron en la demanda comparten como premisa normativa la necesaria coordinación entre el Instituto Electoral y el COPLADEMOR. Esa consecuencia normativa común surge precisamente desde el primer momento en que se requiere la intervención coordinada entre ambos

[9] Remisión que se hizo mediante un diverso oficio SH/938/2021.

órganos. Exigir entonces al Instituto Electoral que espere a cada una de las múltiples actuaciones e impugne todas ellas en controversia, sería desconocer la *inminencia* de todos esos actos y las consecuencias normativas que ya sufre el Instituto Electoral por virtud de las normas que pretende cuestionar.

*****

40. Es por todo lo anterior que se valora como oportuna la demanda, pues el oficio impugnado actualizó por primera ocasión las hipótesis normativas de los preceptos reclamados y, como se adelantó, dicho acto de aplicación fue cuestionado en el plazo previsto constitucional y legalmente. Por lo tanto, se declara como **infundada** la causal de improcedencia planteada por las autoridades demandadas en la que alega la extemporaneidad de la demanda respecto a las normas impugnadas por no actualizarse su aplicación.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

41. La demanda fue presentada por parte legítima. El artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los órganos legitimados para promover una controversia constitucional y los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo de la ley reglamentaria de la materia[10] prevén que esos órganos pueden tener el carácter de actores o demandados, quienes podrán comparecer al juicio de controversia constitucional por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

42. En ese sentido, este Tribunal Pleno estima que el IMPEPAC, al ser una entidad constitucionalmente autónoma de conformidad con los artículos 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal[11] y 23, fracción V, párrafo tercero, de

[10] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"**I.** Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia; …"
"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."
[11] "**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.

la Constitución Política del Estado de Morelos,[12] es uno de los órganos autorizados para poder plantear una controversia constitucional con fundamento en el inciso k) de la citada fracción I del artículo 105 constitucional.[13] Asimismo, por lo que hace a la representación para acudir al procedimiento, se estima que se hizo conforme a la normatividad aplicable.

43. El artículo 79, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos[14] establece que la representación del Instituto Electoral Local recae en quien ostente el cargo de consejero presidente. En ese sentido, el IMPEPAC compareció por conducto de la consejera presidenta, la maestra Mireya Gally Jordá, personalidad que se le reconoce en términos del

"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: …
"**c)** Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes: …"

[12] "**Artículo 23.** Los procesos electorales y de participación ciudadana del Estado, se efectuarán conforme a las bases que establecen la presente Constitución y las leyes de la materia y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, máxima publicidad y paridad de género.
"…
"**V.** La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
"Las elecciones locales estarán a cargo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y podrá delegarla al Instituto Nacional Electoral en los términos de esta Constitución y la ley en la materia.
"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, es un organismo público local electoral autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los partidos políticos y la ciudadanía, en términos de la normativa aplicable."

[13] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"…
"**k)** Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y …"

[14] "**Artículo 79.** Son atribuciones del consejero presidente del instituto morelense, las siguientes:
"I Tener la representación legal y administrativa del instituto morelense, siendo responsable en términos de lo establecido en el título cuarto de la Constitución Federal; la representación electoral se ejercerá de manera conjunta con los presidentes de las comisiones ejecutivas permanentes o temporales; …"

acuerdo de designación por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/PC/116/2021, del diecisiete de abril de dos mil veintiuno.[15]

44. En consecuencia, si la controversia constitucional se promovió por un organismo constitucional autónomo a través de quien demostró ostentar el cargo con facultades suficientes para representarlo, es evidente que debe reconocerse su legitimación.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

45. Se cumple el presupuesto de legitimación pasiva por lo que hace al Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Sin embargo, no se acepta la legitimación pasiva, de manera autónoma, de la Secretaría de Hacienda de dicha entidad federativa.

Poder Legislativo

46. En relación con el Poder Legislativo demandado, es otro Poder del Estado de Morelos y acudió en su representación Francisco Érik Sánchez Zavala, quien se ostenta como presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Morelos. Este carácter fue acreditado con copia del acta de la sesión de la Junta Previa del Congreso morelense iniciada el veintinueve de agosto de dos mil veintiuno, mediante el cual se le designó como presidente de la mesa directiva. Por su parte, las atribuciones para representar en juicio a este órgano legislativo se desprenden del artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.[16]

---

[15] Se acompaña al escrito de demanda en copias certificadas, en donde se establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ha tenido a bien designar a la C. Mireya como consejera presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, cargo que desempeñará por siete años a partir del diecisiete de abril de dos mil veintiuno.

[16] **"Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la mesa directiva: …
"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado. …"

Poder Ejecutivo

47. En cuanto al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, también se cumple con los requisitos necesarios, pues éste puede ser demandado en controversia por un órgano constitucional autónomo local y su intervención en juicio se dio por medio de Samuel Sotelo Salgado, consejero jurídico del Poder Ejecutivo Local. Dicho carácter fue acreditado con la copia certificada del nombramiento expedido por el gobernador del Estado el primero de octubre de dos mil dieciocho. Sus facultades de representación se encuentran previstas en los artículos 36, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos[17] y 10, fracción XXI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica de Morelos,[18] así como en el acuerdo delegatorio suscrito por el gobernador del Estado de Morelos y publicado el Periódico Oficial de Morelos el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.[19]

Secretaría de Hacienda Local

48. Por otro lado, recordemos que en el acuerdo de admisión se consideró a la Secretaría de Hacienda Local como autoridad demandada, con reserva de

[17] "**Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:
"I. Representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador del Estado, en todos los actos en que éste sea parte; y en los casos a que se refiere el artículo 18 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dicha representación se realizará por los titulares de esa dependencia o de las unidades administrativas que la integran conforme a su reglamento interior;
"II. Representar al gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
"III. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo en todos los juicios o negocios en que intervenga como parte, o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico; …"

[18] "**Artículo 10.** Para el despacho de los asuntos establecidos en la ley, el consejero tendrá las siguientes atribuciones: …
XXI. Representar al gobernador, 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; …"

[19] Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos
"Artículo primero. Se autoriza y delega a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, para ejercer de forma directa y personal, todas y cada una de sus atribuciones legales y reglamentarias que conforme a la normativa vigente, requieran del previo acuerdo del titular del Poder Ejecutivo."

que se determinara lo conducente al momento de dictarse la sentencia. En ese sentido, dado que fue un mero pronunciamiento preliminar y en atención a nuestros precedentes, este Tribunal Pleno estima que no cabe aceptar la legitimación pasiva de la Secretaría de Hacienda de manera autónoma a la que se le reconoció al Poder Ejecutivo morelense.

49. Es criterio consolidado de esta Corte que, para poder ser un órgano demandado en controversia, no se puede tratar de un órgano subordinado.[20] Es decir, sólo se aceptará la legitimación pasiva de un órgano estatal, cuando su actuación en la emisión del acto reclamado se haga de manera autónoma a las facultades que se le reconocen como parte de un Poder u órgano complejo.

50. En el caso, se estima que la Secretaría de Hacienda forma parte orgánicamente del Poder Ejecutivo. Bajo ese tenor, si bien dicha secretaría fue la que suscribió el acto reclamado, lo hizo en atención a las facultades que se asignan como parte del COPLADEMOR. Por más que ese COPLADEMOR es un órgano compuesto por varios subórganos, el cual detenta facultades específicas en materia de presupuesto participativo, es un órgano que forma parte del Poder Ejecutivo morelense. Por ello, sus actuaciones se encuentran subordinadas formal y materialmente al mismo.

[20] Criterio que se refleja, entre otras, en la tesis P./J. 84/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967, de rubro y texto: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS. Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, bajo el rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.', para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o Poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados."

51. En consecuencia, se acepta la petición de improcedencia planteada por la propia secretaria en su informe y se **sobresee** la controversia con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución General, en relación con los artículos 19, fracción IX, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia. Ello, sólo por lo que hace al oficio **SH/620/2021** reclamado, en relación únicamente con la Secretaría de Hacienda Local.

52. La controversia es, pues, procedente respecto a tal oficio teniendo como autoridad demandada al Poder Ejecutivo morelense.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

53. En esta sección analizaremos los restantes motivos de improcedencia planteados por los Poderes demandados y los advertidos de oficio.

VII.1. Improcedencia por extemporaneidad

54. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos plantearon dos argumentos relacionados con la extemporaneidad de la demanda. Por un lado, señalaron que es improcedente la controversia constitucional, toda vez que el oficio reclamado no puede tenerse como el primer acto de aplicación de las normas y, por ende, la demanda es extemporánea. Adicionalmente, argumentaron que si el IMPEPAC estuvo inconforme con la asignación de facultades que le otorga la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, tuvo la oportunidad de combatir esa invasión en el momento procesal oportuno; es decir, a partir de la publicación de la ley en el Periódico Oficial de Morelos que fue el día veintiséis de febrero de dos mil veinte. Se trata de normas autoaplicativas y no heteroaplicativas; por lo que no cabe la impugnación mediante el oficio reclamado.

55. Este Tribunal Pleno **no coincide** con estas posturas de las autoridades demandadas. En primer lugar, por lo que hace al argumento de si el oficio reclamado se trata o no de un acto de aplicación de las normas para efectos de su oportunidad, esto ya fue contestado de manera previa.

56. En segundo lugar, por lo que hace a los argumentos de autoaplicación, en principio, debe resaltarse que las autoridades demandadas traen a colación

criterios jurisprudenciales del juicio de amparo que no son aplicables para las controversias constitucionales (en relación a los criterios de autoaplicación y heteroaplicación). Por su parte, y contrario a lo que parece ser la interpretación de las reglas que rigen a las controversias por parte de los órganos demandados, esta Suprema Corte considera que, en términos de la ley reglamentaria de la materia, las modalidades para cuestionar normas generales en una controversia no son excluyentes.

57. Los órganos legitimados pueden impugnar las normas por virtud de su publicación o con motivo de su primer acto de aplicación. El que no hayan decidido hacerlo mediante la primera modalidad no los priva de hacerlo mediante la segunda.

VII.2. Improcedencia fundamentada en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria

58. Por otro lado, el Poder Ejecutivo del Estado señaló en su informe que el acto reclamado constituye una comunicación entre autoridades, sin que dé lugar a una subordinación entre órganos. Por ello, a su parecer, debía aplicarse por analogía la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO." (en la que se cita como causal de improcedencia la prevista en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria).

59. En suma, de estas afirmaciones es posible desprender que el Poder Ejecutivo considera que debe sobreseerse en la controversia porque, a su parecer, el oficio que se cuestiona se trata de una mera comunicación entre el Instituto Electoral y la Secretaría de Hacienda, que no se trata de una actuación definitiva y, por ende, no existe la subordinación que se alega. Esta Suprema Corte **no comparte estas razones de improcedencia.**

60. Contrario a su visión, en párrafos previos ya se evidenció cuál es la naturaleza del órgano que suscribió el oficio reclamado y bajo qué sentido lo hizo. Se trata de un acto que fue suscrito por un órgano que forma parte del

Poder Ejecutivo (en su carácter de integrante del COPLADEMOR), que tiene como destinatario a un órgano constitucional autónomo y que se emitió en la lógica regulativa de un mecanismo de participación ciudadana.

61. Por ende, es evidente que se trata de un acto que sí tiene incidencia en el ordenamiento jurídico y que se le puede atribuir dentro de la categoría de actos de uno de los órganos que puede ser demandado conforme al artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución General; cuya regularidad constitucional se reclamó por vicios propios y con motivo de la inconstitucionalidad de las normas que lo fundamentan.

62. No se trata de un acto dictado en un procedimiento, del cual se pueda alegar su falta de definitividad. Tampoco estamos ante un supuesto en donde se advierta que existe una vía legal prevista para la solución del conflicto conforme a la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.

63. Por el contrario, atendiendo a los conceptos de invalidez y causa de pedir de la demanda, es notorio que el Instituto Electoral plantea una violación a la Constitución consistente en que las normas y el oficio que se cuestionan vulneran su garantía de autonomía reconocida en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución General (como órgano constitucional autónomo). Esto, pues las actuaciones que la ley le impone en correlación con otras autoridades en materia de presupuesto participativo (como mecanismo de participación ciudadana), materializadas a partir del oficio reclamado, en realidad lo dejan en una situación en las que sus decisiones penden y dependen del Poder Ejecutivo y otros órganos; alejándose, además, de las competencias que en materia de mecanismos de participación ciudadana se le reconoce en la Constitución y en la legislación general. Planteamiento que, lejos de poderse analizar como un aspecto de procedencia, redunda en una cuestión de examen de fondo del problema jurídico planteado.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

64. Expuesto todo lo anterior y como se adelantó, la materia de la presente controversia se circunscribe a analizar un subsistema normativo de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos y un acto mediante el cual se materializaron dichas hipótesis normativas.

65. El contenido del respectivo oficio ya fue transcrito. El texto de las normas cuestionadas es el siguiente:

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por: …

"VII. COPLADEMOR, a la (sic) Comité de Planeación del Estado de Morelos; …

"IX. Gobernador, al titular del Ejecutivo del Estado de Morelos; …

"XI. IMPEPAC, al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana; …"

"**Artículo 5.** Son autoridades en materia de presupuesto participativo:

"I. El gobernador; …

"III. El COPLADEMOR;

"IV. El IMPEPAC;

"V. Los Ayuntamientos; y, …"

"**Artículo 11.** La asamblea ciudadana se ajustará a lo siguiente:

"Será pública y abierta y se integrará con los habitantes de la colonia, comunidad o pueblo originario conforme al marco geográfico del IMPEPAC. Las niñas y los niños, así como las y los adolescentes, tendrán derecho a voz. Los ciudadanos y ciudadanas mayores de edad que cuenten con credencial de elector actualizada, tendrán derecho a voz y voto.

"I. En la primera asamblea se elegirá al consejo, el que, a partir de ese momento dirigirá la asamblea ciudadana, y discutirán y priorizarán el o los proyectos, respecto de las problemáticas o necesidades, en su colonia, comunidad o pueblo originario, de conformidad con la suficiencia presupuestal;

"II. Decidirán sobre las particularidades de la implementación conforme al procedimiento que dispone la presente ley y su reglamento; y,

"III. Dará seguimiento, en su caso, a la aplicación y ejecución del recurso."

"**Artículo 13.** Son órganos en materia de presupuesto participativo:

"I. El IMPEPAC, y

"II. El COPLADEMOR."

"**Artículo 14.** Corresponde al COPLADEMOR y al IMPEPAC:

"I. Coadyuvar, en el ámbito de sus facultades y de acuerdo con sus atribuciones, con dichas autoridades y con los órganos de representación ciudadana, según lo dispuesto en la presente ley;

"II. Elaborar el reglamento correspondiente para la organización de las asambleas, elaboración de proyectos y ejecución de los mismos;

"III. Difundir el Sistema del Presupuesto Participativo;

"IV. Asesorar y capacitar en materia de presupuesto participativo a los integrantes de asambleas ciudadanas;

"V. Realizar la sesión de información a la comunidad para dar a conocer las reglas de participación y en qué consiste el presupuesto participativo;

"VI. Participar en la Primera asamblea ciudadana en la organización de la elección del consejo, así como de coadyuvar en las asambleas subsecuentes y recibir las propuestas de proyectos por parte de la comunidad;

"VII. El IMPEPAC será el encargado de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

"VIII. Para la celebración de las asambleas ciudadanas, el IMPEPAC y el COPLADEMOR podrán solicitar la cooperación del Gobierno del Estado, el Congreso y los Ayuntamientos; y,

"IX. Las demás que disponga este ordenamiento y demás normatividad aplicable.

"Para los efectos de lo establecido en la fracción II del presente artículo, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvarán con el IMPEPAC y el COPLADEMOR."

66. El argumento central del Instituto Electoral Local es que los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución General le reconocen una autonomía para tomar sus propias decisiones y para ejecutarlas, sin la injerencia de algún otro Poder u órgano del Estado; en particular, en relación con mecanismos de participación ciudadana previstos localmente. Por ello, el que se le asignen en ley facultades en materia de presupuesto participativo que deben realizarse bajo la supervisión y coordinación del Poder Ejecutivo y de otros órganos del Estado, le genera una invasión de competencias y le evita llevar a cabo sus funciones de manera autónoma e independiente.

67. Adelantando nuestras conclusiones, se estima que son **parcialmente fundados** estos razonamientos. Para este Tribunal Pleno, son **inconstitucionales** los **artículos 13, fracción II, y 14, en su primer párrafo, en la porción normativa que dice "*al COPLADEMOR y*", en su fracción VIII, en la porción normativa que dice "*y el COPLADEMOR*", y en su último párrafo, en la porción normativa que dice "*y el COPLADEMOR*",** de la Ley de Presupuesto Participativo; lo cual da lugar a declarar la invalidez, a su vez, del oficio reclamado que se emitió partiendo de tales contenidos normativos.

68. Sin embargo, aun cuando forman parte de un subsistema normativo, este Tribunal Pleno considera que debe reconocerse la **validez** de los **artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V; y 11.** Esto, pues, a diferencia de las disposiciones normativas detalladas en el párrafo anterior, en éstas no se aprecia que las definiciones ahí descritas o las facultades ahí detalladas irrumpan en la autonomía y competencias que la Constitución General le reconoce al Instituto Electoral Local.

69. Para explicar a detalle estas conclusiones, el presente estudio de fondo se dividirá en tres subapartados: en el primero, se analizarán los **artículos 13 y**

14 reclamados **(VIII.1.);** en el segundo, se efectuará el escrutinio de regularidad de los **artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V, y 11** impugnados **(VIII.2.)** y, finalmente, en el tercero nos ocuparemos del examen del oficio cuestionado **(VIII.3.).**

VIII.1.
Artículos 13 y 14

70. Para efectos de poder realizar el examen de inconstitucionalidad, es imprescindible sentar el parámetro de regularidad aplicable.

Régimen competencial del órgano actor

71. Tal como se ha expresado en diversos precedentes, siendo algunos de los últimos las acciones de inconstitucionalidad 132/2020 y 134/2020, el Instituto Electoral del Estado de Morelos es un órgano que goza de autonomía e independencia y cuya existencia encuentra fundamento en los artículos 41, fracción V, y apartado C; 73, fracción XXXIX-U, y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución General.

72. Al respecto, en la citada fracción V del artículo 41 se indica que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional y de los organismos públicos locales. Sobre este último, en el apartado C de esa fracción del artículo 41 se dice que las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y procesos de revocación de mandato estarán a cargo de tales organismos públicos electorales locales; órganos que ejercerán funciones en las siguientes materias (en la que se encuentra un ámbito reservado a los mecanismos de participación ciudadana):

i. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;

ii. Educación cívica;

iii. Preparación de la jornada electoral;

iv. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;

v. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;

vi. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;

vii. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo;

viii. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior;

ix. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;[21]

x. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral; y,

xi. Las que determine la ley.

73. En el artículo 116 constitucional se delimitan estas disposiciones respecto al orden jurídico estatal y se señala, por un lado, que de conformidad con lo dispuesto en la propia Constitución y en las leyes generales de la materia, en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. Y por otro lado, se explicita que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales en la

[21] Por lo que hace únicamente a la participación en procesos de revocación de mandato (como especie de mecanismo de participación ciudadana), cabe resaltar que la Constitución en su artículo 34, fracción IX, la reconoce como un derecho de los ciudadanos de rango constitucional.
Además, únicamente sobre este mecanismo, la Constitución establece reglas aplicables no sólo al ámbito federal, sino también al de las entidades federativas. Por ejemplo, a pesar de incluirse en la sección de reglas aplicables a la revocación de mandato del presidente de la República, en el numeral 7o. de la citada fracción IX del artículo 34 constitucional se prohíbe la propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno y se dice que "El instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos".

materia, **gozarán de autonomía** en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; especificando ciertas reglas sobre su conformación y proceso de nombramiento de los consejeros electorales, entre otras.

74. Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales complementa y desarrolla las referidas disposiciones constitucionales, formando parte del parámetro de regularidad en términos del citado artículo 116. En esta legislación, en su artículo 1, se detalla como objeto de la misma establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en esas materias y prever la relación entre el Instituto Nacional y tales organismos públicos electorales locales.

75. A su vez, como parte de los principios y reglas generales en la materia, en los artículos 4, numerales 1 y 2, y 5, numeral 1, se establece que la aplicación de la ley general corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, a los organismos públicos electorales locales y las autoridades jurisdiccionales locales en la materia y que el Instituto Nacional y los organismos públicos locales, en el ámbito de su competencia, dispondrán lo necesario para asegurar el cumplimiento de esta ley, así como que las "autoridades federales, estatales y municipales deberán prestar la colaboración necesaria para el adecuado desempeño de las funciones de las autoridades electorales establecidas por la Constitución y esta ley".

76. Asimismo, inmerso en el título de la ley sobre la participación de los ciudadanos en las elecciones, en su artículo 7, numeral 4, se señala que es "derecho y obligación de los ciudadanos, **votar** en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, en los términos que determine la ley de la materia **y en los procesos de participación ciudadana** que estén previstos en la legislación correspondiente" (negritas añadidas).

77. En el artículo 8, numeral 2, se prevé que: "es derecho exclusivo de los ciudadanos **participar como observadores** de los actos de preparación y desarrollo de los procesos electorales federales y locales, **así como** en las consultas populares y **demás formas de participación ciudadana que se realicen de conformidad con la legislación correspondiente,** en la forma y términos que

determine el Consejo General, y en los términos previstos en esta ley" (negritas añadidas).

78. Más adelante, en la parte específica de regulación de los organismos públicos electorales locales, en el artículo 98, numerales 1 y 2, se resalta nuevamente que "son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, esta ley y las leyes locales correspondientes", así como que están "dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. **Gozarán de autonomía** en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad".

79. Y, en particular, en el **artículo 104** de la ley general se especifican las facultades que corresponden a estos organismos públicos electorales locales; siendo importante resaltar que en el **inciso ñ) del numeral 1** ese precepto se establece como una de sus facultades la de "**organizar, desarrollar, y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se prevean en la legislación de la entidad federativa de que se trate**" (negritas y subrayado añadidos).

80. Ahora, aunque no forma parte del parámetro de regularidad constitucional, y dadas las implicaciones que se hacen en la ley general a lo que se regule en la normatividad estatal, como ya se describió, es importante resaltar que el artículo 19 Bis, sexto párrafo, fracción XI, de la Constitución morelense[22]

[22] "**Artículo 19 Bis.** Esta Constitución reconoce la participación de la sociedad morelense en sus distintas formas de expresión, las cuales deberán llevarse a cabo de forma pacífica y por conducto de los canales y las disposiciones legales que para el efecto se establezcan, y siempre deberán tener como finalidad la consolidación de la democracia participativa para el desarrollo del Estado y de su población, en lo individual y/o colectivo.
"Los Poderes Públicos y todas las autoridades en el ámbito de su competencia, están obligadas a respetar, garantizar y cumplir con los objetivos de los mecanismos de participación ciudadana.
"La participación ciudadana tendrá lugar en la planeación estatal y municipal, en los términos previstos por la ley. Asimismo, deberán establecer políticas públicas que fortalezcan la cultura participativa.
"Son principios de la participación ciudadana los siguientes: la legalidad, solidaridad, igualdad, equidad, bienestar social, justicia social y soberanía popular.

prevé al presupuesto participativo como un mecanismo de participación ciudadana (por virtud de su reforma de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve) junto con otros como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la asamblea ciudadana, el gobierno abierto, etcétera.

81. Al respecto, en ese mismo artículo 19 Bis se dice que la Constitución Local reconoce que existen diferentes formas tanto individuales como colectivas en que la ciudadanía puede expresarse y participar en el sistema democrático en complemento a la mera elección de sus representantes; estableciendo que los poderes públicos están obligados a respetar y garantizar los diferentes mecanismos de participación ciudadana sin que ninguno de ellos tenga como objetivo atentar o disminuir derechos humanos o las facultades de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos o de los órganos autónomos.

82. Por ello, se establece que, respecto a los mecanismos de participación ciudadana, será el "Congreso del Estado, el Instituto Morelense de Procesos

"Ningún mecanismo de participación ciudadana, tendrá como objetivo atentar o disminuir derechos humanos, las facultades constitucionales de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos o de los órganos autónomos.
"Esta Constitución y el Estado, reconocen como mínimo, los siguientes mecanismos de participación ciudadana:
"I. Plebiscito;
"II. Referéndum;
"III. Iniciativa popular;
"IV. Consulta ciudadana;
"V. Colaboración ciudadana;
"VI. Rendición de cuentas;
"VII. Audiencia pública;
"VIII. Cabildo abierto;
"IX. Congreso abierto;
"X. Asamblea ciudadana;
"XI. Presupuesto participativo
"XII. Difusión pública;
"XIII. Red de contraloría
"XIV. Gobierno abierto
"El Congreso del Estado, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística en el ámbito de su competencia, vigilarán y llevarán a cabo las acciones necesarias para su cumplimiento.
"Los mecanismos de participación ciudadana pueden tener origen popular o provenir de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por una autoridad, en los términos de la normativa aplicable."

Electorales y Participación Ciudadana y el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística en el ámbito de su competencia, vigilarán y llevarán a cabo las acciones necesarias para su cumplimiento".[23]

83. En concreto, por lo que hace al Instituto Electoral, su autonomía se reconoce en el artículo 23, fracción V, de la Constitución Local;[24] disposición norma-

[23] Disposición que se complementa en la Ley Estatal de Participación Ciudadana, reglamentaria de este precepto de la Constitución Local (que data incluso de la reforma a la Constitución Local en septiembre de dos mil diecinueve que dio lugar a su texto actual); en la que, entre otras muchas cuestiones, se dispone explícitamente en los artículos 22 y 24 que el Instituto Electoral Local es un órgano constitucionalmente autónomo, al que le corresponde "calificar la procedencia o improcedencia, así como preparar, organizar, desarrollar, realizar el cómputo de votos y declaración de los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que correspondan, de conformidad con la presente ley".

[24] "**Artículo 23.** Los procesos electorales y de participación ciudadana del Estado, se efectuarán conforme a las bases que establecen la presente Constitución y las leyes de la materia y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, máxima publicidad y paridad de género.
"…
"V. La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
"Las elecciones locales estarán a cargo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y podrá delegarla al Instituto Nacional Electoral en los términos de esta Constitución y la ley en la materia.
"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, es un organismo público local electoral autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los partidos políticos y la ciudadanía, en términos de la normativa aplicable.
"Será autoridad en la materia electoral y de **participación ciudadana,** profesional en su desempeño, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, conforme lo determinela (sic) normativa aplicable, se estructurará con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos.
"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, ejercerá las funciones en las siguientes materias:
"1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
"2. Educación cívica;
"3. Preparación de la jornada electoral;
"4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
"5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
"6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
"7. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo;
"8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos;
"**9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;**

tiva en la que, a su vez, se señala que dicho órgano es la autoridad en materia electoral y de participación ciudadana y que, entre sus múltiples facultades [reiterándose lo dispuesto en la Constitución General y en el citado artículo 104, numeral 1, inciso ñ), de la ley general], se encuentra la de: "**organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local**" (negritas y subrayado añadido).[25]

84. Incluso, en párrafos subsecuentes de esa fracción V del artículo 23, se explicita que este instituto "calificará la procedencia o improcedencia, y se encargará de la organización, dirección y vigilancia de los mecanismos de participación ciudadana que contemple la ley en la materia, salvaguardando los derechos ciudadanos, de conformidad con el artículo 19 Bis de esta Constitución y la normativa aplicable".

*****

85. En suma, atendiendo a lo expuesto en párrafos precedentes, se tiene que nuestro ordenamiento jurídico prevé una garantía de autonomía para los organismos públicos de cada entidad federativa encargados de las materias de procesos electorales y participación ciudadana; estableciéndose desde la propia Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales facultades que les corresponden en dichas materias, particularmente, lo relativo a la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se contemplen localmente.

86. Garantía de autonomía que, al tener rango constitucional, goza de una especial protección y tiene varias implicaciones para el régimen interior de estos órganos y para la normatividad secundaria que los regule (implicaciones de autonomía política, financiera, jurídica y administrativa); entre ellas, que no debe existir una intervención por parte de los otros Poderes u órganos del Estado en

"10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral; y,
"11. Las que determine la normatividad correspondiente."
[25] Contenido normativo que se reitera en los artículos 63 y 66, fracción XV, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.

aspectos exclusivos del régimen interior de estos organismos públicos locales[26] y, por lo que hace al ejercicio de las competencias que se les asignan constitucionalmente, que las mismas no pueden hacerse depender o supeditarse a las decisiones o intervenciones de otros Poderes u órganos del Estado.

87. Sin que esta garantía de autonomía signifique que los órganos autónomos electorales locales actúen al margen del ordenamiento jurídico o que su actuación se lleva a cabo sin ningún tipo de relación con otro Poder u órgano del Estado. Ello sería prácticamente imposible.

88. Los órganos del Estado interactúan en muchas ocasiones entre sí para efectos de poder cumplir sus objetos y competencias; en particular, porque la finalidad primaria que tiene el Estado es la protección y salvaguarda de los derechos humanos y eso involucra, en gran parte de los casos, la intervención de una o varias autoridades del Estado, lo cual se cumplimenta asignando a cada uno cierto tipo de competencias. Por ello, más bien la autonomía de un órgano tiene que ver con la posibilidad de tomar sus propias decisiones y ejercer las competencias que se le atribuyen sin una injerencia indebida por parte de otro Poder u órgano del Estado; protección que se encuentra respaldada a su vez por el principio de **división de poderes.**

89. La interpretación actual que se le ha dado a este principio constitucional radica en que tiene como fin limitar y equilibrar el poder público; ello, a efecto de impedir que un Poder u órgano del Estado se coloque por encima de otro, para con ello evitar que un individuo o corporación sea el depositario de dos o más Poderes de Gobierno.

90. El esquema de división de poderes así establecido en nuestra Constitución General no supone un fin en sí mismo, sino una técnica que exige un equilibrio entre los distintos Poderes de la Federación y de las entidades fede-

[26] Lógicamente esta Suprema Corte ha aceptado que estos órganos pueden ser regulados legislativamente; lo que justamente hay que cuidar es que esa legislación, que muchas veces incluye aspectos relacionados con la vida interna del órgano, no afecte sus garantías de autonomía e independencia.

rativas (y órganos del Estado); lo cual justamente se logra a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un Poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales o a sus garantías.[27]

91. Dicho de otra manera, en atención al principio de división de poderes, la Constitución General establece los ámbitos de actuación y las facultades de cada Poder necesarias para el ejercicio de las funciones de cada Poder u órgano; sin que ello tenga como consecuencia forzosa una estructura y relación estática entre las entidades de gobierno.

92. Por ende, si bien la autonomía de los poderes públicos implica entonces, por lo general, la no intromisión o dependencia de un Poder respecto de otro, lo cierto es que, con miras a alcanzar una genuina y eficaz división de poderes, el propio texto constitucional prohíbe cierta intervención o permite/exige en algunas ocasiones requisitos de colaboración, bien para la realización de ciertos actos o bien para el control de determinados actos de un Poder por parte de otro.

[27] Tal criterio se ha adoptado en varios precedentes y se refleja, al menos, en la tesis P./J. 52/2005, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los Poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de Poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un Poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías."

93. Esta colaboración dota de flexibilidad al principio de división de poderes; insistiendo en que tal colaboración tiene sus límites, los cuales se traducen en que la participación de un Poder/órgano autónomo respecto de otro no llegue al extremo de interferir de manera preponderante o decisiva en el funcionamiento o decisión del Poder con el cual se colabora.[28]

[28] *Véase*, la tesis CLVIII/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 33, de rubro y texto (negritas nuestras): "PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN. Del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte, por una parte, que en su artículo 49 establece como nota característica del Gobierno Mexicano, el principio de división de poderes al señalar expresamente que 'El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.'. Determinando en su segundo párrafo, como regla general, que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada Poder. Por otra parte, también se aprecia que ambos principios no implican que los Poderes tengan que actuar siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones (73, Congreso de la Unión; 74, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; 76, facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; 77, facultades de ambas Cámaras en que no requieren de la intervención de la otra; 78, atribuciones de la Comisión Permanente; 79, facultades de la autoridad de fiscalización superior de la Federación; 89, facultades y obligaciones del presidente de la República; 99, facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 103, 104, 105, 106 y 107, facultades de los tribunales del Poder Judicial de la Federación), del examen de las mismas se aprecia que en varios casos se da una concurrencia de Poderes, como ocurre, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, que hace la designación, y el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quienes se designe. Conforme al principio de supremacía constitucional, cabe inferir que cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los Poderes que se relacionan con otro Poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución y si bien el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada Poder. Por consiguiente, las fracciones XXIV y XXX del artículo 73, que precisan como facultades del Congreso de la Unión la de '… expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión …'; y la de '… expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.', deben interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada Poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios."

Análisis de las normas reclamadas

94. Expuestas estas premisas argumentativas, pasamos ahora al examen de constitucionalidad de los artículos 13 y 14 reclamados.

95. Como punto inicial, y advirtiendo la causa de pedir del instituto actor, lo que analizaremos en este asunto es si las referidas disposiciones normativas reclamadas transgreden o no el **principio de autonomía** que rige al organismo público electoral morelense, previsto en los citados artículos 41, fracción V, y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución General; en correlación con lo que dispone la propia Constitución y la Ley General sobre los Mecanismos de Participación Ciudadana.

96. En ese sentido, como ya se adelantó, este Tribunal Pleno estima que son **parcialmente fundados** los conceptos de violación del instituto actor, pues se aprecia una vulneración justamente al principio de autonomía de este órgano y a las competencias que se le reconoce constitucionalmente en materia de mecanismos de participación ciudadana; lo cual genera una transgresión al principio de división de poderes en un grado de dependencia.[29]

[29] Al respecto, guarda aplicación el criterio de este Pleno referido a las prohibiciones derivadas del principio de división de poderes, que se refleja en la tesis P./J. 80/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los Poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del Poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el Poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro Poder, en la subordinación

97. En primer lugar, se califican como ***parcialmente*** fundados los conceptos de invalidez, pues es importante subrayar que este Tribunal Pleno no coincide con la idea del órgano actor relativa a que, si se pretendía modificar sus competencias en materia electoral y de participación ciudadana, éstas tenían que incluirse necesariamente en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales. Desde nuestro punto de vista, la Ley de Presupuesto Participativo goza de la misma jerarquía y tiene igual legitimidad democrática que el código electoral. Además, no existe ni en el ámbito constitucional federal ni en la Constitución Local una exigencia de que todas las competencias del Instituto Electoral deben de concentrarse en un solo ordenamiento legal. Por el contrario, se habla de "normatividad aplicable" para efectos de cumplimentar los diversos mecanismos de participación ciudadana.

98. En segundo lugar, tampoco se comparte el razonamiento que está inmerso en algunos párrafos de la demanda del Instituto Electoral, consistente en que la actuación del Instituto Electoral debe estar ajena a cualquier interacción con otro Poder u órgano del Estado en lo referente a los mecanismos de participación ciudadana. Para este Tribunal Pleno, la división de poderes no es una fórmula estática. Ningún órgano del Estado, ni mucho menos el Instituto Electoral morelense, actúa en un vacío normativo o en un plano paralelo que conlleve una ausencia absoluta de correlación con otros Poderes u órganos.

99. Incluso, por lo que hace a los mecanismos de participación ciudadana, el Instituto Electoral actor no puede esperar que su actuación sea, por ejemplo, totalizadora o que no se permitan asignación de competencias en esta materia a otros órganos que sean necesarias para la debida consecución de la participación ciudadana en los mecanismos de participación que se contemplen localmente. A nuestro juicio, este alcance no se deriva ni de su principio de autonomía constitucional ni de la regulación específica que se prevé sobre estos mecanismos de participación ciudadana en la Constitución o ley general.

---

el Poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior."

100. En el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 9, de la Constitución General y en el artículo 104, numeral 1, inciso ñ), de la legislación general se señala que los organismos públicos electorales locales serán los encargados **solamente** de la: "organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local".

101. **Pueden entonces existir aspectos ajenos** a esta "organización", "desarrollo", "cómputo" y "declaración de resultados" **que requieran una delimitación competencial** para que se pueda celebrar adecuadamente el mecanismo de participación ciudadana de que se trate (por su gran variedad de tipos); consiguientemente, ello podría requerir la intervención previa, posterior y/o simultánea a la actuación del Instituto Electoral de algún otro Poder u órgano del Estado para lograr ese objetivo.

102. Ésta es la razón por la que el Poder Reformador utilizó además un término neutral como "mecanismos de participación ciudadana"; pretendiendo ser un concepto amplio y que no se refiriera únicamente a las típicas figuras de participación de democracia directa que se ejecutan a través de votaciones (plebiscito, referéndum, revocación de mandato). Es un concepto globalizador que tiende a cimentar la democracia participativa, como parte esencial de la democracia deliberativa que impera en la Constitución, y que engloba entonces una gran variedad de formas de participación directa de la ciudadanía.[30]

[30] El concepto de mecanismos de participación ciudadana como se encuentra ahora en la Constitución fue implementado por primera vez a través de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce. Del análisis legislativo de la misma, se puede apreciar que este concepto fue traído a colación en una iniciativa de senadores del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional. En ésta, se refiere que en una democracia constitucional y deliberativa, resulta insuficiente el sistema de participación meramente representativo. Se requiere incorporar nuevas formas de participación ciudadana que permitan a los ciudadanos participar directa y permanentemente en la planeación, gestión y evaluación de decisiones públicas.
Esta idea de consolidación de la democracia participativa fue retomada en el dictamen de la Cámara de Senadores, donde expresamente se incorporó en el artículo 41 constitucional la facultad de los organismos electorales públicos locales de encargarse de la organización, desarrollo, cómputo y resultados de los mecanismos de participación directa que se contemplaran en la legislación local; sin limitar ese mecanismo a uno de cierto tipo o modelo específico de participación. Se utilizó un concepto cuyo interés es denotar la importancia de la participación directa de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales al margen de la mera elección de sus representantes. Este texto ya no fue reformado por la Cámara Revisora y es el que se encuentra actualmente vigente.

103. Por ende, sin ánimos de ser exhaustivos, y atendiendo a las características de un mecanismo de participación ciudadana como el presupuesto participativo,[31] consideramos que ejemplos de estos aspectos (ajenos a la "organización", "desarrollo", "cómputo" o "declaración de resultados") son, entre otros, lo referente a: quiénes son los órganos encargados de aprobar el presupuesto para este mecanismo; cuál será el órgano competente para ejecutar materialmente los resultados obtenidos de ese presupuesto participativo; cómo se entregarán los recursos públicos necesarios a los que lo vayan a ejecutar las obras o proyectos para justamente materializar las decisiones tomadas mediante ese presupuesto participativo; quiénes realizarán los informes de seguimiento y de control presupuestal, etcétera.

104. Se insiste, éstos no son parte de la organización, desarrollo, cómputo y/o declaración de resultados y, consecuentemente, son aspectos que caen dentro del margen de libertad de configuración del legislador secundario; lo cual le permite decidir, entre varias cuestiones, cuál es la mejor manera para cumplimentar ésta u otras etapas diferenciadas del presupuesto participativo y cuál debe ser el órgano u órganos encargados de llevarlo a cabo.

105. Resultando trascendente subrayar que esta potestad de delimitación normativa del legislador estatal, a pesar de estar dentro de un ámbito de libertad de configuración, no es irrestricta o absoluta como ya lo hemos señalado en múltiples ocasiones; puede, a su vez, ser sujeta a un escrutinio de regularidad para verificar su razonabilidad con el resto de exigencias constitucionales.

106. Dicho de otra manera y a mayor detalle:

a) Es cierto que los mecanismos de participación ciudadana son una vía directa para que las personas (individual o colectivamente) puedan participar activamente en actuaciones o decisiones gubernamentales diferente a la mera

[31] Sin que se deba interpretar lo expuesto en este párrafo como una regla absoluta o genérica; es la apreciación que se hace para este caso. Esto es así, pues los aspectos que formarán parte o no de las competencias que la Constitución y legislación general le reconoce a los Institutos Electorales en materia de mecanismos de participación ciudadana (como incluidos en estas facultades de "organización", "desarrollo", "cómputo" y "declaración de resultados"), dependerán lógicamente del tipo de mecanismo de que se trate y la forma en que vayan a ser regulados por la legislación de la entidad federativa.

elección de representantes, como forma de asegurar la democracia participativa y no sólo representativa; por ello, ante la especialización que se le asignó a los organismos públicos electorales locales, es que el Poder Reformador decidió a su vez reconocer y otorgarles en el artículo 41 constitucional intervención en los mecanismos de participación ciudadana local.

b) Empero, como se evidencia en los párrafos previos, justamente por las diferentes características que pueden tener estos mecanismos de participación ciudadana y al ser muchas veces procedimientos complejos, es posible apreciar que no toda actuación relacionada de alguna manera con estos mecanismos es o debe ser competencia exclusiva de los organismos públicos electorales locales. Esa no fue la pretensión del Poder Constituyente, como se advierte del propio texto del citado precepto constitucional.

c) Más bien se presupone la complementariedad normativa por parte del legislador secundario y, según lo que se disponga y de acuerdo al mecanismo de participación de que se trate, será posible aceptar la asignación competencial a algún otro Poder u órgano del Estado sobre algún aspecto del respectivo mecanismo de participación ciudadana. Esto, a fin de poder cumplir integralmente el objetivo y las diferentes etapas que pueda componer el mecanismo de participación ciudadana que corresponda (que es lo que se regulará en esa normatividad estatal).

d) Lo anterior, claro está, siempre y cuando esa delimitación normativa que realice el legislador secundario **no afecte la garantía de autonomía del Instituto Electoral ni asigne a otro órgano una competencia** que pueda englobarse como: organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de los mecanismos de participación ciudadana; pues estos ámbitos le corresponden por disposición constitucional a los organismos públicos electorales locales.

107. Siendo importante resaltar que estos conceptos (organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados), a nuestro parecer, no se pueden definir de manera genérica ni tienen una conceptualización predeterminada en todos los casos (hay muchos tipos distintos de participación ciudadana); su alcance se delimita entonces dependiendo del tipo de mecanismo de participación de que se trate y, lógicamente, de la forma en que se desarrolla dicho mecanismo en la normatividad estatal.

108. A saber, no todos los mecanismos de participación ciudadana tienen como objeto consultar a la población la revocación de un mandato; no todos los mecanismos de participación dan lugar a procedimientos que finalicen en un tiempo y con un resultado vinculante; por ejemplo, hay mecanismos que lo que pretenden es meramente crear un órgano ciudadano que actúa de manera independiente al gobierno y cuyo objetivo es plantear propuestas a la autoridad correspondiente. Tampoco en todos los mecanismos de participación existe un conteo de votos o se declaran resultados. Hay algunos que su único objetivo es lograr que la ciudadanía tenga la oportunidad de plantear una petición o una reforma legal (por ejemplo, la iniciativa popular). Consecuentemente, no todos los mecanismos de participación ciudadana se pueden iniciar y finalizar con la exclusiva participación organizativa del Instituto Electoral Local.[32]

109. Por ello, más bien para respetar lo dispuesto por la Constitución Federal y la ley general, y para salvaguardar el principio de autonomía de los organismos públicos electorales locales, lo que deberá cuidarse en cada caso concreto es que cuando existan aspectos relacionados con un mecanismo de

[32] Ya se explicó que el Poder Reformador de la Constitución implementó un concepto amplio de mecanismos de participación. Sin embargo, para explicar con mayor detalle esta idea de que estos mecanismos pueden ser muy variados y de diversas formas, cabe resaltar que en la doctrina se le conoce a algunos de éstos como mecanismos de participación directa –MDD– (aunque algunos autores señalan que debería hablarse más bien de participación semidirecta). La idea detrás de este concepto es referirse a toda aquella participación ciudadana que no se limita a la elección de representantes populares.
Bajo esta lógica, se ha dicho que los MDD pueden clasificarse de diversas maneras; una de ellas es de acuerdo a las siguientes categorías: ámbito de aplicación, naturaleza de la consulta, carácter de los resultados y forma del recurso utilizado. Su ámbito de aplicación puede ser personal (dirigido, por ejemplo, a consultar la opinión sobre una determinada persona) o material. El MDD puede generarse de manera automática y por disposición de ley, o requiere la petición de algún ente público o se activa por solicitud de una persona o un conjunto de personas. Los resultados pueden ser o no vinculantes. Asimismo, el objeto del MDD puede ser: legitimador (por ejemplo, que la ciudadanía certifica cierta decisión pública), decisorio, consultivo, bloqueador (por ejemplo, que el resultado sirva para limitar los alcances de una determinada decisión pública) o controlador (por ejemplo, que dé lugar a un modelo de vigilancia ciudadana de alguna decisión u órgano del Estado), etcétera.
Respecto a lo anterior, véase, Bershard Thibaut, "Instituciones de democracia directa en América Latina", en Dieter Nohlen *et al.,Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, IFE, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad de Heildelberg, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, pp. 65 y ss., así como García, José Guillermo, "Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina", en *Sociedad y Política. Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, pág. 83 y ss.

participación ciudadana que impliquen algún tipo de "organización", "desarrollo", "cómputo de votos" o "declaración de resultados", ese ámbito regulativo se le deberá reconocer al organismo público electoral local; sin que pueda supeditarse el ejercicio de esas competencias a otro Poder u órgano del Estado.

110. Ahora bien, dicho lo anterior, y como se adelantó, **el argumento de la demanda que sí comparte este Tribunal Pleno es que, en el caso, se actualiza una afectación al principio de autonomía** del Instituto Electoral Local **y al principio de división de poderes,** ya que la forma en que se le asignaron ciertas competencias (y se le excluyeron de otras) en las normas cuestionadas de la Ley de Presupuesto Participativo genera una dependencia de sus determinaciones frente a otro Poder del Estado y no se cumple con lo establecido en la Constitución General en relación con la materia de mecanismos de participación ciudadana.

111. Según se ha reiterado, el presupuesto participativo está concebido como un mecanismo de participación ciudadana en el Estado de Morelos; que es de carácter consultivo, que se activa por disposición de ley y de resultados vinculantes. Su finalidad radica en que sea directamente la población la que identifique y priorice obras y/o proyectos de interés público; cuya regulación se encuentra tanto en la ley que nos ocupa como en su reglamento y en la Ley de Participación Ciudadana, Reglamentaria del Artículo 19 Bis de la Constitución Local.

112. En suma, para lograr la finalidad del presupuesto participativo, se implementó un procedimiento complejo (integrado por diversas etapas) en el que participan una variedad de personas y órganos: los ciudadanos como integrantes de las comunidades, colonias y/o pueblos, los Ayuntamientos, las asambleas ciudadanas y los Consejos Comunitarios de Presupuesto Participativos que se formen, el Instituto Electoral, el COPLADEMOR, el gobernador del Estado y el Congreso del Estado; los cuales según la Ley de Presupuesto Participativo se rigen y encargan de lo siguiente:

a) Al Congreso Local le compete todo lo relativo a la aprobación anual en el presupuesto de egresos de los recursos correspondientes para el presupuesto participativo, así como la auditoría de los mismos (artículos 7 y 9);

b) Al gobernador le corresponde (artículos 6, 22 y tercero transitorio):

i. Aprobar el reglamento de la ley.

ii. Difundir los objetivos del presupuesto participativo.

iii. Vigilar el correcto ejercicio de los recursos públicos, así como incluir en el respectivo proyecto de presupuesto los recursos relacionados con el presupuesto participativo.

iv. Coordinar junto con los Municipios, en caso de concurrencia, el ejercicio del respectivo presupuesto participativo.

c) A las asambleas ciudadanas les compete nombrar a los Consejos Comunitarios, organizar a través de los referidos consejos y junto con el COPLADEMOR las diferentes asambleas ciudadanas, tomar en dichas asambleas las decisiones y acuerdos en materia de presupuesto participativo, entre otras (artículo 10).

d) A los Consejos Comunitarios de Presupuesto Participativo les corresponde organizar las asambleas ciudadanas en coordinación con el COPLADEMOR y recabar las propuestas que realicen los integrantes presentes; sistematizar esos propuestas para remitir los proyectos de presupuesto participativo al representante del Estado (y en caso de concurrencia al representante del Ayuntamiento); remitir los proyectos elegibles por la asamblea ciudadana al representante del Gobierno del Estado (y en caso de concurrencia al representante del Ayuntamiento), entre otras (artículo 12).

e) A los Ayuntamientos les compete, entre otras cuestiones, difundir el sistema de presupuesto participativo; recibir los informes del consejo relacionados con el presupuesto participativo; determinar la viabilidad de los proyectos de presupuesto cuando corresponda; ejercer el presupuesto participativo y aplicarlo según corresponda por cada colonia, comunidad o pueblo originario, así como remitir informes al Congreso del Estado, entre otras (artículo 8).

f) Al COPLADEMOR le corresponde organizar, junto con los Consejos Comunitarios, las diferentes asambleas ciudadanas (artículos 10, fracción III y 12, fracción I).

g) Al COPLADEMOR y al Instituto Electoral, les corresponde en conjunto (artículo 14):

i. Elaborar y aprobar el reglamento correspondiente a la organización de las asambleas, elaboración de proyectos y ejecución de los mismos;

ii. Difundir el sistema del presupuesto participativo;

iii. Asesorar y capacitar en materia de presupuesto participativo a los integrantes de las asambleas ciudadanas.

iv. Realizar la sesión de información a la comunidad para dar a conocer las reglas de participación y en qué consiste el presupuesto participativo;

v. Participar en la primera asamblea ciudadana en la organización de la elección del consejo, así como coadyuvar en las asambleas subsecuentes y recibir las propuestas de proyectos por parte de la comunidad;

vi. Aclarándose que el Instituto Electoral será el encargado de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, y resaltándose que para la celebración de las asambleas, el Instituto Electoral y el COPLADEMOR podrán solicitar la cooperación del Gobierno, del Congreso y de los Ayuntamientos.

h) Al gobernador, Congreso, Ayuntamientos y COPLADEMOR, en el ámbito de sus competencias, se les asignan diversas facultades de difusión del respectivo sistema de presupuesto participativo (artículos 17 y 18).

113. El procedimiento de presupuesto participativo (artículos 15 a 28) se compone así de diversas etapas en la que actúan de manera conjunta, separada y/o simultanea los diversos órganos referidos:

a) Primero, una etapa de difusión del sistema de presupuesto participativo y capacitación.

b) Segundo, una etapa de discusión, elaboración, análisis de viabilidad y aprobación de proyectos, así como una diversa etapa de ejecución y control del presupuesto participativo. En éstas se lleva a cabo lo siguiente:

i. En principio, con habitantes de colonias, comunidades y/o pueblos originarios (conforme al marco geográfico del Instituto Electoral), en coordinación con el COPLADEMOR, se organizan asambleas ciudadanas.

ii. La respectiva asamblea ciudadana elige un Consejo Comunitario de Presupuesto Participativo y, tras ello, el consejo en coordinación con el COPLADEMOR desarrolla las sesiones necesarias de la asamblea en las que se expondrán por los miembros de la comunidad las principales problemáticas de la misma.

iii. El Consejo Comunitario correspondiente recaba y sistematiza dicha información, priorizando hasta 5 proyectos; lo cual se remite al representante del Gobierno del Estado (y en caso de concurrencia al representante del Ayuntamiento).

iv. El Gobierno del Estado (y en caso de concurrencia el representante del Ayuntamiento) realiza un análisis de viabilidad del proyecto(s) y emite un dictamen, que se envía al Consejo Comunitario correspondiente.

v. El consejo somete a la asamblea ciudadana los proyectos aprobados para determinar cuál es el prioritario o prioritarios; esta decisión se toma a partir de una votación, que debe constar en un acta (con apoyo, organización, cómputo y declaratoria de resultados del Instituto Electoral).

vi. Tras dicha decisión, se comunica el resultado al Gobierno del Estado, al Congreso y al Ayuntamiento para la ejecución del proyecto o proyectos.

vii. El proyecto o los proyectos a ejecutar se incluirán en los Programas Anuales de Obra Pública y tendrán como termino ese año; salvo las circunstancias del caso determinen otra temporalidad por caso fortuito o fuerza mayor.

c) Por último, una cuarta etapa de evaluación de resultados, que radica en las auditorias e informes correspondientes.

114. Procedimiento que, actualmente, ya fue complementado por el Poder Ejecutivo Local a través del reglamento de la ley, en el que especialmente se desarrollan las competencias del COPLADEMOR en la etapa previa, en la de discusión y aprobación, así como en la de verificación y auditoría.

115. Así las cosas, atendiendo a esta delimitación competencial y al procedimiento complejo que según la ley integra el mecanismo de presupuesto participativo, **se comparte la postura** de violación de competencias que plantea el Instituto Electoral actor.

116. El **artículo 13** establece como autoridades en materia de presupuesto participativo al Instituto Electoral morelense y al COPLADEMOR, para después, en el **artículo 14,** asignar ciertas competencias a ambos órganos. Según este último, en particular, "*corresponde al COPLADEMOR y al IMPEPAC*" acciones para: elaborar un reglamento; difundir el sistema; asesorar y capacitar; participar en las asambleas ciudadanas, etc.

117. A nuestro juicio, **esta delimitación competencial implica una afrenta directa a las competencias constitucionales del Instituto Electoral;** lo que lleva a que se tenga que declarar la **invalidez** de la **fracción II del artículo 13, así como de diversas porciones normativas del artículo 14** que permiten indebidamente que algunas facultades descritas en ese precepto se lleven a cabo de manera conjunta por el Instituto Electoral y por el COPLADEMOR.

118. Primero, es una evidente violación al principio de autonomía el que se exija en la **fracción II del artículo 14** que una normatividad secundaria (como un reglamento para la organización de asambleas y elaboración de proyectos) deba ser elaborado de manera común por el Instituto Electoral y el COPLADEMOR. Se insiste, el principio de autonomía de los organismos constitucionales electorales locales implica que su régimen interior y el ejercicio de sus competencias no quede supeditado a la valoración y actuación de otro Poder u órgano. El que la ley requiera una aprobación conjunta de este reglamento (como normatividad que vincula al propio instituto) es no atender ni entender entonces el alcance de este principio.

119. Podría pensarse que una modalidad interpretativa textual de esta fracción II del artículo 14 es que cada uno de los órganos (instituto y COPLADEMOR) elaboren sus reglamentos en el ámbito que le corresponda. Sin embargo, esta interpretación no guarda sentido con la lógica sistemática de las diferentes fracciones del precepto ni con su sistematicidad con el resto de la ley; donde se puede apreciar que lo que se intenta es que el Instituto Electoral funcione real-

mente como una especie de órgano de colaboración y/o apoyo del COPLADEMOR (al que se le asignan expresamente facultades de organización) y reservar su actuación, exclusiva, para efectos únicamente de la organización y conteo de votos al momento de elegir a los Consejos Comunitarios de Presupuesto Participativo.

120. Segundo, las facultades que se asignan en el resto de las fracciones de este artículo 14 están intrínsecamente relacionadas con la organización y el desarrollo de este mecanismo de participación ciudadana; en particular, lo relativo a la capacitación/asesoría en la materia previo a la celebración de las asambleas ciudadanas, así como la participación y organización propiamente de las asambleas ciudadanas en donde se exponen, discuten y aprueban por los ciudadanos los diferentes proyectos.

121. Como se puede derivar de lo explicado en párrafos previos, el presupuesto participativo es un mecanismo de participación complejo. No es, pues, uno que se agote en un solo momento o se lleve a cabo a través de una gran elección en la que en un solo día se tome una decisión por votación mayoritaria. Es un mecanismo que lleva aparejado que en diferentes lugares y momentos se celebren reuniones ciudadanas; que en esas reuniones se dialogue tantas veces sea necesario, se elijan representantes y se tomen decisiones a partir de la opinión mayoritaria de los ciudadanos ahí reunidos.

122. Para ello, como se apuntó, el mecanismo se dividió en varias etapas simultáneas y/o sucesivas. Una previa que se puede considerar de mera difusión; dos más en la que propiamente se llevan a cabo estas asambleas y decisiones ciudadanas; y una última en la que se revisan y vigilan el cumplimiento de las decisiones ciudadanas, así como se auditan el uso de los recursos públicos asignados para ello.

123. Consecuentemente, este Tribunal Pleno considera que no es posible aceptar la participación del COPLADEMOR en las facultades que pretende regular específicamente las fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 14. La asesoría y capacitación, la celebración de audiencias ciudadanas, la elección de consejos de ciudadanos y la manera en que se llevan a cabo estas asambleas y se toman decisiones en su interior, son propiamente el eje de la organización y desarrollo de este mecanismo de participación ciudadana.

124. Sobre esto, la Constitución es muy clara: la "organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local" le compete al Instituto Electoral; sin que el ejercicio de esas competencias pueda quedar supeditado a las decisiones de otro Poder u órgano del Estado o hacerse forzosamente en conjunto; mucho menos de un órgano como el COPLADEMOR que forma parte del Ejecutivo del Estado.

125. Contrario a lo que parece ser la posición interpretativa del legislador morelense, en un mecanismo de participación ciudadana como el presupuesto participativo, la materialización de los conceptos constitucionales "organización" y "desarrollo" no se limita a la fase en la que propiamente los ciudadanos hacen uso de su derecho a "decidir sobre algo" (por ejemplo, quiénes son los que integrarán el Consejo Comunitario o cuáles son el o los proyectos prioritarios para la comunidad).

126. El Instituto Electoral morelense no sólo debe organizar/desarrollar justamente ese momento en la que se toman esas "decisiones" por votación mayoritaria. La idea de la Constitución General es que participe en las diversas fases de los mecanismos de participación ciudadana que conlleven algún tipo de organización, así como un cómputo de votos y/o declaración de resultados.

127. El objetivo detrás de este mandato constitucional, como ya se refirió, es aprovechar tanto la especialización de los organismos públicos electorales locales como su autonomía e independencia frente a los otros Poderes u órganos. Se pretende, pues, que los ciudadanos tengan absoluta confianza que su participación directa (individual o colectiva) como vía de ejercer la democracia participativa y no sólo la representativa, no penderá de los vaivenes de los propios órganos que podrían verse limitados por los resultados del mecanismo de participación ciudadana o de órganos que sus propias características no aseguran el rango de fiabilidad pretendido, al no tener garantías de autonomía e independencia frente a los demás Poderes u órganos del Estado.

128. Por todo lo anterior, se insiste, no es viable que el COPLADEMOR coadyuve en la asesoría o capacitación de los integrantes de las asambleas ciudadanas; ni que participe activamente en esas sesiones. Estas actuaciones son la

columna vertebral de la organización y desarrollo del respectivo mecanismo de participación ciudadana.

129. Además, hay que recordar que el COPLADEMOR se trata de un órgano colegiado que se integra formalmente en el Poder Ejecutivo y que su finalidad es la formulación, actualización, instrumentación, seguimiento y evaluación del Plan Estatal y los Programas Estatales de Desarrollo, así como los programas sociales. Esto, para conjuntar esfuerzos de los tres órdenes de gobierno en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos. Por ello, su naturaleza podría llevar a colisionar con en el propio objeto del presupuesto participativo en esta etapa de organización de las asambleas: que sean los ciudadanos en cada comunidad, colonia y/o pueblo los que determinen el o los proyectos que se consideran deben priorizarse.

130. En consecuencia, –como ya se refirió, y a pesar de que se reclamó la totalidad del contenido de los artículos– para solucionar las deficiencias constitucionales recién resaltadas, este Tribunal Pleno considera que basta con declarar la **invalidez** del **artículo 13, fracción II,** y del **artículo 14,** en su **párrafo primero,** en la **porción normativa** que dice "***al COPLADEMOR y***"**,** en su **fracción VIII,** en la **porción normativa** que dice "***y el COPLADEMOR***"**,** y en su **último párrafo,** en la **porción normativa** que dice "***y el COPLADEMOR***"**.** El texto de estas normas quedaría de la siguiente manera:

"**Artículo 13.** Son órganos en materia de presupuesto participativo:

"I. El IMPEPAC, y

"~~II. El COPLADEMOR~~."

"**Artículo 14.** Corresponde ~~al COPLADEMOR y~~ al IMPEPAC:

"I. Coadyuvar, en el ámbito de sus facultades y de acuerdo con sus atribuciones, con dichas autoridades y con los órganos de representación ciudadana, según lo dispuesto en la presente ley;

"II. Elaborar el reglamento correspondiente para la organización de las asambleas, elaboración de proyectos y ejecución de los mismos;

"III. Difundir el Sistema del Presupuesto Participativo;

"IV. Asesorar y capacitar en materia de presupuesto participativo a los integrantes de asambleas ciudadanas;

"V. Realizar la sesión de información a la comunidad para dar a conocer las reglas de participación y en qué consiste el presupuesto participativo;

"VI. Participar en la primera asamblea ciudadana en la organización de la elección del consejo, así como de coadyuvar en las asambleas subsecuentes y recibir las propuestas de proyectos por parte de la comunidad;

"VII. El IMPEPAC será el encargado de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

"VIII. Para la celebración de las asambleas ciudadanas, el IMPEPAC ~~y el COPLADEMOR~~ podrán solicitar la cooperación del Gobierno del Estado, el Congreso y los Ayuntamientos; y,

"IX. Las demás que disponga este ordenamiento y demás normatividad aplicable.

"Para los efectos de lo establecido en la fracción II del presente artículo, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvarán con el IMPEPAC ~~y el COPLADEMOR~~."

131. Con estas declaraciones de invalidez (y las que se harán en vía de consecuencia en el apartado de efectos), se dejan claras las facultades que corresponden en la materia al Instituto Electoral Local y se impide que sus actuaciones se encuentren supeditadas a las de algún órgano del Ejecutivo. Sin que la eliminación en estos preceptos del órgano COPLADEMOR vaya a generar un desajuste en la dinámica de la ley o en otras facultades que se le puedan reconocer a tal entidad que no invadan las competencias del Instituto Electoral.

132. La inconstitucionalidad de la fracción II del artículo 13 lo que busca es dejar claro que, en las facultades que se regulan en este capítulo III de la ley,

no puede considerarse como una autoridad al COPLADEMOR que actúa conjuntamente con el Instituto Electoral. Misma pretensión se tiene con la eliminación del término COPLADEMOR en el acápite del artículo 14. En su caso, la intervención del COPLADEMOR en la ley y el otorgamiento de facultades en otras etapas del mecanismo de participación ciudadana (como en la etapa de ejecución y revisión), se encuentran en otras normas que no forman parte del examen de constitucionalidad en el presente asunto; cuya aplicabilidad no se ven afectadas por la inconstitucionalidad que se advierte en esta sección.[33]

133. Por último, cabe resaltar que estas declaraciones de inconstitucionalidad evidentemente implican el desarrollo de más actuaciones por parte del organismo electoral local en la organización de las asambleas ciudadanas; por lo que no debe quedar duda que una de las consecuencias de esta decisión es que el resto de órganos del Estado de Morelos deberán actuar en consecuencia para que el Instituto Electoral pueda llevar a cabo estas atribuciones.

134. En particular, dado que el presupuesto participativo es un procedimiento que se activa por disposición de ley, debe recordarse entonces al Instituto Electoral que dada su autonomía presupuestal, es su deber incluir en su anteproyecto de Presupuesto de Egresos (o solicitar posteriormente) los recursos que considere necesarios para desempeñar sus atribuciones en esta materia; cumpliendo los requisitos previstos en ley para tal efecto. Ello, con fundamento, entre otros, en los artículos 78, fracción XIX, 79, fracción II, y 91, fracción V, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la entidad.

[33] En particular, no se pasa por alto que lo previsto en las fracciones I y IX del artículo 14 son facultades genéricas de coadyuvar o de reconocimiento de otras facultades; sin embargo, se insiste, la eliminación del concepto COPLADEMOR en el acápite del artículo 14 permite que la ley guarde congruencia. Dicha invalidez parcial era la única forma de solucionar la invasión de competencias sin declarar la inconstitucionalidad de todo el precepto y, además, no se genera una tergiversación competencial, pues en su caso las facultades del COPLADEMOR en otras etapas están reconocidas en otras normas de la ley. Lo mismo sucede con la fracción III del artículo 14. Claramente durante esta etapa de organización de las asambleas ciudadanas, la difusión le corresponde al Instituto Electoral como parte inherente de ese desarrollo. Sin que esta Suprema Corte se pronuncie sobre si toda facultad de difusión en cualquier etapa (incluso en la previa al inicio formal de mecanismo de participación ciudadana) debe corresponder en exclusiva al Instituto Electoral, pues esos presupuestos se encuentran en otras normas de la ley que no forman parte del control constitucional solicitado por el órgano actor.

VIII.2.
Análisis de los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V, y 11 reclamados

135. Expuesto lo anterior, y dada la conclusión de invalidez de varios contenidos normativos, se llega a la convicción de que el resto de las normas impugnadas supera un examen de regularidad constitucional.

136. Por un lado, las fracciones VII, IX y XI del artículo 4 son normas definitorias sobre el COPLADEMOR, el gobernador del Estado de Morelos y el Instituto Electoral. Por otro lado, las fracciones I, III, IV y V del artículo 5 establecen como autoridades en materia de presupuesto participativo al gobernador, al COPLADEMOR, al Instituto Electoral y a los Ayuntamientos.

137. Este contenido normativo satisface un examen de constitucionalidad, pues, como ya se abundó en el apartado anterior, todo aspecto relacionado con los mecanismos de participación ciudadana no compete de manera exclusiva al Instituto Electoral. Así, la mera definición y reconocimiento de los referidos órganos como autoridades en la materia no genera en automático una violación al principio de autonomía. Nada de lo dispuesto en estas normas implica una subordinación o dependencia del Instituto Electoral frente a los otros Poderes y órganos.

138. Además, se insiste, en un mecanismo de participación ciudadana como el presupuesto participativo, existen espacios competenciales en los que pueden participar otros órganos que no sean el Instituto Electoral (ajenos a la "organización", "desarrollo", "cómputo" o "declaración de resultados") y ahí reside la libertad de configuración del legislador secundario para considerar a otros órganos como autoridades en la materia de presupuesto participativo. Por ejemplo, en la etapa previa relacionada con la presupuestación de los recursos públicos para el presupuesto participativo (donde se exige la intervención del gobernador y el Congreso) o en la etapa de cumplimiento de los resultados de la participación (donde cabría conceptualmente la participación del Poder Ejecutivo y de los Ayuntamientos).

139. Por ende, del hecho de que en estas otras fracciones impugnadas se incluya al COPLADEMOR no se sigue su forzosa invalidez. Su mero reconocimien-

to como autoridad en la materia no conlleva la deficiencia advertida en el subapartado anterior; en particular, porque en la propia ley se le asignan **otras facultades** que no fueron cuestionadas por el Poder actor **y que son ajenas a los referidos espacios competenciales de organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados del presupuesto participativo.** Por ejemplo, ámbitos relacionados con informes sobre la ejecución material de las obras o proyectos, participación en el análisis del control presupuestario en la etapa de ejecución, etcétera. Muchas de ellas que se detallan en el reglamento de la ley.

140. Por su parte, también cabe reconocer la **validez** del **artículo 11 impugnado.** En éste se detalla el procedimiento de conformación de las asambleas ciudadanas y algunas de sus facultades.

141. Previo a la declaración de inconstitucionalidad de porciones normativas de los artículos 13 y 14, su petición de invalidez como parte del subsistema normativo tenía sentido, pues en esta etapa se le daba una participación plena y directa al COPLADEMOR en la organización de las asambleas; que, si bien no se reconoce explícitamente en este artículo, se presuponía a partir de las otras normas.

142. Sin embargo, al eliminarse la participación del COPLADEMOR en la organización y desarrollo de esta etapa del mecanismo de participación ciudadana, no hay vicios que se le puedan atribuir a este artículo 11. En concreto, es una norma que entonces es coincidente con el principio de autonomía del Instituto Electoral, ya que será éste únicamente quien acompañe la conformación y las decisiones que tomen las asambleas ciudadanas.

143. Por todo lo anterior, se reconoce la **validez** de los **artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V, y 11** reclamados.

VIII.3.
Acto reclamado

144. Por último, en atención a las razones y conclusiones advertidas en los subapartados anteriores, este Tribunal Pleno considera que debe declararse la invalidez del oficio SH/620/2021, emitido por la secretaria de Hacienda del Estado de Morelos.

145. Como se dijo, éste se trata del primer acto de aplicación de las normas reclamadas. Al considerarse la inconstitucionalidad de alguna de ellas, y toda vez que son parte esencial de la fundamentación de dicho oficio (al permitir la actuación conjunta del COPLADEMOR y del Instituto Electoral) debe, a su vez, declararse su invalidez, dado que tal acto no puede subsistir de manera ajena a las normas invalidadas; eran aquellas las que le permitían vincular al Instituto Electoral a iniciar y llevar a cabo ciertas acciones en común.

IX. EFECTOS

146. 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 éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos. En consecuencia, se toman las siguientes determinaciones a la luz de las conclusiones alcanzadas en los apartados anteriores.

147. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de:

a) Los artículos 13, fracción II, y 14, en su primer párrafo, en la porción normativa que dice "*al COPLADEMOR y*", en su fracción VIII, en la porción normativa que dice "*y el COPLADEMOR*", y en su último párrafo, en la porción normativa que dice "*y el COPLADEMOR*", de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada el veintiséis de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado.

b) Del oficio SH/620/2021, emitido por la secretaria de Hacienda del Estado de Morelos.

148. **Extensión de efectos de invalidez:** Consecuentemente, en términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, la declaratoria de invalidez debe extenderse a las siguientes disposiciones:

149.1. Por un lado, se estima que debe declararse la inconstitucionalidad en vía de consecuencia de los **artículos 10, fracción III, en la porción normativa que dice "*junto con el COPLADEMOR*" y 12, fracción I, en la porción normativa que dice "*en coordinación con el COPLADEMOR*",** de la propia Ley de Presupuesto Participativo. Esto, pues se encuentran relacionados sistemáticamente con los citados artículos 13 y 14 impugnados y sufren del mismo vicio de invalidez: permitir al COPLADEMOR intervenir en la organización de las asambleas ciudadanas de presupuesto participativo. El texto de las normas quedaría de la siguiente manera:

"**Artículo 10.** Compete a la asamblea ciudadana en materia de presupuesto participativo:

"I. La toma de decisiones y acuerdos de beneficio colectivo para su comunidad en materia de presupuesto participativo;

"II. Nombrar al consejo;

"III. Organizar, a través del consejo, ~~junto con el COPLADEMOR~~ las asambleas ciudadanas correspondientes; …"

"**Artículo 12.** El consejo tienen (sic) las siguientes facultades en materia de Presupuesto Participativo:

"I. Organizar las asambleas ~~en coordinación con el COPLADEMOR~~ y recabar las propuestas que realicen los integrantes presentes; …"

149.2. Por otro lado, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que la invalidez en vía de consecuencia puede decretarse no sólo de disposiciones de la misma ley impugnada, sino también de otros ordenamientos normativos; esto, siempre y cuando se cumpla con el requisito legal referido a la dependencia de validez.[34] En el caso, se considera que **debe declararse la inconstitucionalidad**

[34] Por ser uno de los primeros casos, en donde la materia de impugnación fue una ley local e, incluso, se declaró la invalidez en vía de consecuencia de la Constitución de esa entidad, véase lo fallado en la acción de inconstitucionalidad 79/2015. Precedente en donde se aplicó el criterio consolidado de esta Corte que se refleja en la tesis: P./J. 53/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federa-*

en vía de consecuencia de varias disposiciones del Reglamento de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos (cuya relación de validez se encuentra justificada precisamente al tratarse de normas reglamentarias de los artículos 13 y 14 de la ley). Ello, al detentar el mismo vicio de invalidez en torno a permitir la participación del COPLADEMOR en atribuciones de organización y desarrollo. Las normas **inconstitucionales** son las siguientes, quedando su texto de la manera que sigue:

a) Artículo 6, fracción V.

b) Artículo 7, fracciones III y V.

c) Artículo 17, fracciones I, en la porción normativa que dice "*parte del Congreso y el COPLADEMOR*", y III.

d) Artículo 18, fracción III, en la porción normativa que dice "*emitan conjuntamente el IMPEPAC y el COPLADEMOR*".

---

ción y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS. Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada invalida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."

"**Artículo 6.** Además de las atribuciones que en materia de difusión y capacitación del Sistema de Presupuesto Participativo le son conferidas en la ley, el COPLADEMOR, a través del coordinador general asistido del coordinador operativo y del secretario operativo, será la autoridad encargada de coordinar acciones correspondientes en materia de presupuesto participativo, teniendo para ello las atribuciones siguientes: …

"~~V. Una vez establecido el consejo, en coordinación con el IMPEPAC, emitirá la convocatoria correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en la ley y la Ley Estatal de Participación Ciudadana, Reglamentaria del Artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; y verificarán ambas instancias, conforme a sus respectivas competencias, la logística para la integración y operación de las asambleas ciudadanas en las comunidades, en las que se implementará el presupuesto participativo~~; …"

"**Artículo 7.** La unidad técnica para emitir el estudio proyectivo correspondiente a los proyectos y obras propuestos por la asamblea ciudadana, contará con las atribuciones específicas siguientes: …

"~~III. En su caso, asesorar y orientar a la asamblea ciudadana, para la priorización y seguimiento de cada proyecto y obra materia de presupuesto participativo; …~~

"~~V. Participar en las asambleas ciudadanas correspondientes en las que se implementará el presupuesto participativo, a efecto de brindar información y orientación en relación al procedimiento del presupuesto participativo de cada proyecto y obra; y, …~~"

"**Artículo 17.** La etapa de difusión y capacitación, comprende las acciones de diseño y metodología para la difusión, sensibilización, convocatoria, identificación y capacitación de los actores participantes y se regirá por lo siguiente:

"I. Durante el mes de enero del ejercicio fiscal correspondiente y conforme al ámbito de sus respectivas competencias, el COPLADEMOR, el IMPEPAC, el Congreso y los Ayuntamientos, estos últimos en caso de concurrencia de recur-

sos, realizarán la difusión en materia de presupuesto participativo a los diferentes actores, de conformidad con lo dispuesto en la ley y el presente reglamento. La capacitación será realizada en términos de ley ~~parte del Congreso y el COPLADEMOR~~; …

"~~III. El COPLADEMOR realizará la convocatoria general del procedimiento del presupuesto participativo, para lo cual se coordinará con el IMPEPAC y, en su caso, con los responsables de las áreas de planeación y obras públicas municipales que tengan concurrencia, a fin de asegurar la mayor participación posible de población de las comunidades a beneficiar.~~"

"**Artículo 18.** La instalación del consejo se realizará en la primera asamblea ciudadana, la cual se llevará a cabo durante la primera semana del mes de febrero de cada año, y se desarrollará en el orden siguiente: …

"**III.** Los habitantes, vecinos y ciudadanos de la comunidad expondrán las principales problemáticas de sus comunidades, manifestando y proponiendo posibles soluciones a una problemática o problemáticas comunes, y decidirán sobre las particularidades de la implementación del presupuesto participativo en la comunidad, conforme al procedimiento que dispone la ley, el presente reglamento y el reglamento para la organización de las asambleas, elaboración de proyectos y ejecución de los mismos ~~que emitan conjuntamente el IMPEPAC y el COPLADEMOR~~."

149. **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 las declaratorias de invalidez de las normas y acto reclamados surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos y al Poder Ejecutivo de la misma entidad, en lo que en su ámbito de competencias corresponda a cada uno.

150. **Notificaciones:** Finalmente, esta sentencia deberá notificarse al Instituto Electoral morelense, al Congreso del Estado y al Poder Ejecutivo de Morelos, así como a la Secretaría de Hacienda de dicha entidad federativa.

X. DECISIÓN

151. Por lo expuesto y fundado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional, respecto del oficio SH/620/2021, atribuido a la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos, en relación con su falta de legitimación pasiva, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta determinación.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 4, fracciones VII, IX y XI, 5, fracciones I, III, IV y V, y 11 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de febrero de dos mil veinte, conforme a lo expuesto en el apartado VIII de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 13, fracción II, y 14, párrafos primero, en su porción normativa "*al COPLADEMOR y*", fracción VIII, en su porción normativa "*y el COPLADEMOR*", y último, en su porción normativa "*y el COPLADEMOR*", de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de febrero de dos mil veinte, así como la del oficio SH/620/2021, emitido por la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos, como acto atribuible al Poder Ejecutivo de ese Estado, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos, en el ámbito de su competencia, al Congreso y al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, conforme a lo precisado en los apartados VIII y IX de esta ejecutoria.

QUINTO.—Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 10, fracción III, en su porción normativa "*junto con el COPLADEMOR*" y 12, fracción I, en su porción normativa "*en coordinación con el COPLADEMOR"*, de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Ofi-

cial de dicha entidad federativa el veintiséis de febrero de dos mil veinte, así como la de los artículos 6, fracción V, 7, fracciones III y V, 17, fracciones I, en su porción normativa "*parte del Congreso y el COPLADEMOR*" y III, y 18, fracción III, en su porción normativa "*que emitan conjuntamente el IMPEPAC y el COPLADEMOR*", del Reglamento de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos, en el ámbito de su competencia, al Congreso y al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en términos del apartado IX de esta sentencia.

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

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

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

En relación con los puntos resolutivos primero y segundo:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI y VII relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la existencia del acto y normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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 Far-

jat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.2., denominado "Análisis de los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V, y 11 reclamados", consistente en reconocer la validez de los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V, y 11 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada el veintiséis de febrero de dos mil veinte.

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, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.1., denominado "Artículos 13 y 14", consistente en 1) Declarar la invalidez del artículo 13, fracción II, de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada el veintiséis de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.1., denominado "Artículos 13 y 14", consistente en 2) Declarar la invalidez del artículo 14 en su párrafo primero, en su porción normativa que dice "al COPLADEMOR y", en su fracción VIII, en su porción normativa que dice "y el COPLAMEDOR", y en su último párrafo, en su porción normativa que dice "y el COPLADEMOR" de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada el veintiséis de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio

de fondo, en su subapartado VIII.3., denominado "Acto reclamado", consistente en declarar la invalidez del oficio SH/620/2021 emitido por la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos, como acto atribuible al Poder Ejecutivo de ese Estado. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, 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 Morelos y al Poder Ejecutivo, en el ámbito de su competencia.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en 1) Declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 10, fracción III, en su porción normativa que dice "junto con el COPLADEMOR" y 12, fracción I, en su porción normativa que dice "en coordinación con el COPLADEMOR" de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos y de los artículos 6, fracción V, 7, fracciones III y V, 17, fracciones I, en su porción normativa que dice "parte del Congreso y el COPLADEMOR" y III, y 18, fracción III, en su porción normativa que dice "que emitan conjuntamente el IMPEPAC y el COPLADEMOR" del Reglamento de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en 2) Determinar que las de-

claratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos y al Poder Ejecutivo, en el ámbito de su competencia, y 3) Notificar la presente sentencia al Instituto Electoral morelense, al Congreso del Estado, al Poder Ejecutivo de Morelos y a la Secretaría de Hacienda de dicha entidad.

En relación con el punto resolutivo sexto:

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

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

Firman los señores Ministros presidente y el 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 17 de marzo de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de julio 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 controversia constitucional 84/2021 promovida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **siete de noviembre de dos mil veintidós,** resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en donde se determinó: **(a)** declarar parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional; **(b)** sobreseer respecto del oficio SH/620/2021, atribuido a la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos, en relación con su falta de legitimación pasiva; **(c)** reconocer la validez de los artículos 4, fracciones VII, IX y XI, 5, fracciones I, III, IV y V, y 11 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiséis de febrero de dos mil veinte; **(d)** declarar la invalidez de los artículos 13, fracción II, y 14, párrafos primero, en su por-

ción normativa "*al COPLADEMOR y*", fracción VIII, en su porción normativa "*y el COPLADEMOR*", y último, en su porción normativa "*y el COPLADEMOR*", de dicha Ley de Presupuesto Participativo de Morelos, así como la del oficio SH/620/2021, emitido por la Secretaría de Hacienda de la entidad, como acto atribuible al Poder Ejecutivo Local; y, **(e)** declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 10, fracción III, en su porción normativa "*junto con el COPLADEMOR*" y 12, fracción I, en su porción normativa "*en coordinación con el COPLADEMOR*", de la citada ley, así como la de los artículos 6, fracción V, 7, fracciones III y V, 17, fracciones I, en su porción normativa "*parte del Congreso y el COPLADEMOR*" y III, y 18, fracción III, en su porción normativa "*que emitan conjuntamente el IMPEPAC y el COPLADEMOR*", del Reglamento de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veintiuno.

Al respecto, debo precisar que **no comparto** la declaración de invalidez de las porciones normativas correspondientes al Comité de Planeación del Estado de Morelos (COPLAMEDOR) de los artículos 13 y 14 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, y la declaratoria de invalidez, por extensión, en esa parte, de los diversos numerales de su reglamento, así como del oficio SH/620/2021, emitido por la Secretaría de Hacienda de la entidad, pues considero que son constitucionales con base en las consideraciones siguientes:

En primer lugar, cabe señalar que el **presupuesto participativo** previsto en el artículo 19 Bis, párrafo sexto, fracción XI,[1] de la Constitución del Estado de Morelos, es un mecanismo de participación complejo que se encuentra regulado, precisamente, en la Ley de Presupuesto Participativo de dicha entidad.

Conforme al artículo 1o. de la referida ley, tiene como **objeto** la promoción de la participación ciudadana y el debate de la población en la identificación y priorización de obras y proyectos de interés público, en materia de producción, infraestructura, deportiva, cultural, ambiental y de otros tipos, así como en la elaboración, elección, seguimiento, control, evaluación y, en su caso,

[1] **Artículo 19 Bis de la Constitución de Morelos.** "Esta Constitución reconoce la participación de la sociedad Morelense en sus distintas formas de expresión, las cuales deberán llevarse a cabo de forma pacífica y por conducto de los canales y las disposiciones legales que para el efecto se establezcan, y siempre deberán tener como finalidad la consolidación de la democracia participativa para el desarrollo del Estado y de su población, en lo individual y/o colectivo. …
"Esta Constitución y el Estado, reconocen como mínimo, los siguientes mecanismos de participación ciudadana: …
"XI. Presupuesto Participativo; …"

aplicación y ejecución del **presupuesto público** en las localidades de alta y muy alta marginación de los Municipios del Estado.

De esta forma, su artículo 2 establece que el sistema de presupuesto participativo tiene como **finalidad**: ***1)*** Identificar las necesidades y demandas ciudadanas desde el ámbito de las comunidades de los Municipios de Morelos; ***2)*** Coadyuvar en la integración de los miembros de las comunidades de los Municipios de la entidad, para su beneficio; ***3)*** Garantizar la participación de todos los habitantes de las comunidades de dichos Municipios, en la planeación, discusión, elaboración y priorización de proyectos para su beneficio; ***4)*** Contribuir de manera efectiva en la participación ciudadana en el proceso de aplicación, ejecución, veeduría, seguimiento y evaluación de los recursos públicos asignados al presupuesto participativo; y, ***5)*** Facilitar la gobernanza y las buenas prácticas administrativas respecto al gasto público mediante la colaboración entre ciudadanía, órganos de representación ciudadana y autoridades.

Como se advierte, el mecanismo de participación ciudadana referente al presupuesto participativo instaurado en el Estado de Morelos, **escapa de la mera participación ciudadana y de la "*organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados* *en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local*"**, que conforme al artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 9, de la Constitución Federal,[2] es competencia de los organismos públicos electorales locales, pues es un mecanismo que busca **el debate** de la población a efecto de **identificar y priorizar obras y proyecto de interés público** en diversas materias, para la elaboración de dicho presupuesto participativo, es decir, se dirige **la materia presupuestaria,** ya que se tiene que elaborar, elegir, **dar seguimiento, controlar, evaluar, aplicar y ejecutar el presupuesto público** en las localidades de alta y muy alta marginación de los Municipios del Estado.

Esto es, el sistema de presupuesto participativo Morelense identifica las necesidades y demandas ciudadanas desde el ámbito de sus Municipios, integrando

[2] **Artículo 41 de la Constitución Federal.** "…
"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. …
"Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias: …
"9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local; …"

a los miembros de sus comunidades para que participen en la planeación, discusión, elaboración y priorización de proyectos para su beneficio, contribuyendo en el proceso de aplicación, ejecución, seguimiento y evaluación de los recursos públicos asignados al presupuesto participativo, en pro de las buenas prácticas administrativas respecto al **gasto público.**

Así, de los artículos 15 al 28 de la ley en cita, se advierte el procedimiento del presupuesto participativo, donde justamente los recursos de éste se destinan al proyecto o proyectos priorizados en la asamblea ciudadana (órgano representativo constituido con los habitantes de las comunidades del Estado de Morelos), el cual consta de cuatro etapas:

1. **Difusión del sistema de presupuesto participativo y capacitación;**

2. Discusión, elaboración y análisis de **viabilidad y factibilidad de proyectos específicos;**

3. **Ejecución y control de los proyectos** a realizar, y

4. Evaluación de resultados.

En síntesis, los habitantes, vecinos y ciudadanos exponen las principales problemáticas de sus comunidades, proponiendo posibles soluciones a una problemática o problemáticas comunes; el Consejo Comunitario de Presupuesto Participativo toma nota de las manifestaciones realizadas en la asamblea ciudadana y sintetiza dicha información a efecto de priorizar hasta cinco proyectos, mismos que son remitidos al representante del Gobierno Estatal y, en caso de concurrencia, al representante del Ayuntamiento. Luego, estos representantes, correspondientemente, emiten un estudio proyectivo de viabilidad física y legal para la ejecución del o los proyectos, siendo que una vez discutido y decidido en asamblea ciudadana el proyecto o proyectos viables más necesarios, se levanta acta de votación en la que se expresa los que se ejecutarán. Definidos el proyecto o proyectos a ejecutar se incluyen en los programas anuales de obra pública y tienen como término el mismo año en que empezaron. Conjuntamente, el Congreso del Estado, a través de la contraloría y la auditoría, evaluará los resultados obtenidos.

Es por ello que este mecanismo se ejecuta a través de acciones diferenciadas y también conjuntas de diversos órganos: *a)* el gobernador; *b)* el Congreso Local; *c)* COPLADEMOR; *d)* **el Instituto Electoral;** *e)* los Ayuntamientos; y, *f)* las asambleas comunitarias.

Ahora bien, el COPLADEMOR se encuentra regulado en el artículo 16 de la Ley Estatal de Planeación, siendo un cuerpo colegiado de la ahora Secretaría de

Hacienda de la entidad, encargado de coordinar el proceso de formulación, actualización, instrumentación, seguimiento y evaluación del plan estatal y de los Programas Estatales de Desarrollo, que se compone de un Pleno, una Coordinación Operativa de Planeación; una Coordinación de Seguimiento y Evaluación, un Subcomité Sectorial por cada uno de los ejes rectores o gabinetes, y grupos de trabajo. Siendo que el Pleno del COPLADEMOR se integra, entre otros, por un representante del titular del Poder Ejecutivo de Morelos (presidente), y el titular de la Secretaría de Hacienda Local (coordinador general).

Visto lo anterior, **respetuosamente no estoy de acuerdo con la invalidez** de los artículos 13 y 14 de la Ley de Presupuesto Participativo, en su parte correspondiente al COPLADEMOR, toda vez que se deja fuera a éste en las fases primordiales del proceso del presupuesto participativo e incluso se descontextualiza la forma en la que la ley impugnada concibe la participación del Instituto Electoral y de dicho COPLADEMOR.

De dichos numerales se desprende que son órganos en materia de presupuesto participativo el Instituto Electoral y el COPLADEMOR, a los que corresponde coadyuvar, **en el ámbito de sus facultades y de acuerdo con sus atribuciones,** con las autoridades del presupuesto y con los órganos de representación ciudadana: *a)* elaborar el reglamento correspondiente para la organización de las asambleas, **elaboración de proyectos y ejecución de los mismos;** *b)* difundir el sistema del presupuesto participativo; *c)* **asesorar y capacitar en materia de presupuesto participativo a los integrantes de asambleas ciudadanas;** *d)* realizar la sesión de información a la comunidad para dar a conocer las reglas de participación y en qué consiste el presupuesto participativo; *e)* participar en la primera asamblea ciudadana en la organización de la elección del consejo, **así como de coadyuvar en las asambleas subsecuentes y recibir las propuestas de proyectos por parte de la comunidad;** *f)* **el IMPEPAC será el encargado de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;** y, *g)* en la celebración de las asambleas ciudadanas, el IMPEPAC y el COPLADEMOR **podrán solicitar la cooperación** del Gobierno del Estado, el Congreso y los Ayuntamientos.

Así, contrario a lo que sostiene la sentencia, respetuosamente considero que dichos preceptos que se impugnan **no establecen competencias iguales** tanto al IMPEPAC como al COPLADEMOR, con el objeto de mezclarlas e inclusive subordinar al Instituto Electoral al COMPLADEMOR, sino que precisa y destaca que a dichas autoridades les corresponde coadyuvar en el ámbito de sus facultades y de acuerdo con sus atribuciones al presupuesto participativo; precisando, además, que corresponde en exclusiva al Instituto Electoral **la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.**

En ese sentido, si el mecanismo de participación ciudadana de presupuesto participativo, no sólo involucra las facultades de "organización", "desarrollo", "cómputo" o "declaración de resultados" propias del Instituto Electoral actor, sino también la conformación, aprobación y ejecución de los recursos públicos necesarios para ejecutar las obras y proyectos, a efecto de materializar las decisiones tomadas mediante dicho presupuesto participativo; **resulta lógico y hasta benéfico que el IMPEPAC y el COPLADEMOR, actúen de forma conjunta, en el ámbito de sus facultades y de acuerdo con sus atribuciones.** Es decir, atendiendo las características de esta figura regulada en el Estado de Morelos, es posible advertir que no todas las actuaciones recaen y no pueden recaer exclusivamente en el Instituto Electoral local, pues éste es el órgano cuya experticia y especialidad es la materia electoral, no la materia presupuestaria.

Como lo señalé, esta figura de presupuesto participativo en Morelos, que busca el debate de la población a efecto de identificar y priorizar obras y proyectos de interés público, así como elaborar, elegir, dar seguimiento, controlar, evaluar, aplicar y ejecutar el presupuesto público en las localidades de alta y muy alta marginación de los Municipios de la entidad; **se trata de un mecanismo de participación ciudadana "no tradicional" que rompe, entre otros, con las preguntas binarias encaminadas a la sociedad, cuyas respuestas son "sí" o "no", ya que aquí se trata del debate, selección de proyectos y su ejecución.**

En esta línea, considero que si el artículo 13 controvertido, exclusivamente prevé que son órganos en materia de presupuesto participativo: 1) el IMPEPAC y 2) el COPLADEMOR; siendo que el artículo 14 controvertido prevé que, como ya se dijo, corresponde a éstos coadyuvar, **en el ámbito de sus facultades y de acuerdo con sus atribuciones;** advierto que no existe subordinación del Instituto Electoral local al COPLADEMOR y, en consecuencia, no se vulnera el artículo 41, fracción V, Apartado C, numeral 9, de la Constitución Federal, que reserva las materias de "*organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana*", a los órganos electorales locales; toda vez que el artículo 14 impugnado, es enfático en establecer que es el IMPEPAC el encargado de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados (fracción VII), lo cual es justamente la materia de su especialización, siendo que las demás atribuciones se deben llevar **en el ámbito de sus facultades y de acuerdo con sus atribuciones,** toda vez que dichos aspectos se ven entremezclados, lógicamente, con la materia presupuestaria.

Por tanto, contrario a lo sostenido en el fallo, respetuosamente considero que lo procedente sería una modalidad interpretativa textual del artículo 14 controvertido es decir, que cada uno de los órganos lleven a cabo sus facultades

en el ámbito que les corresponda, pues esa interpretación **guarda sentido con la lógica sistemática de las diferentes fracciones del precepto y con su sistematicidad con el resto de la ley, donde se puede apreciar que al Instituto Electoral local le corresponde todo lo referente a la organización, desarrollo, cómputo y declaración del mecanismo de participación ciudadana, y al COPLADEMOR todo lo referente de las cuestiones técnicas que involucran aspectos presupuestales.**

Luego, en atención a las anteriores razones, es que tampoco comparto la declaratoria de invalidez del oficio controvertido, el cual constituye el primer acto de aplicación de las normas impugnadas, pues no puede considerarse que éste pretenda subordinar al Instituto Electoral local, sino justamente iniciar el procedimiento para la elaboración del presupuesto participativo, lo que conforme a lo establecido en la ley deberá realizarse **en el ámbito de sus facultades y de acuerdo con sus atribuciones,** llevando a cabo una auténtica colaboración con los distintos órganos y autoridades involucrados en ello.

Finalmente, no coincido con la extensión de efectos por contener el mismo vicio de inconstitucionalidad, ya que conforme al artículo 41, fracción IV, última parte, de la ley reglamentaria de la materia, la invalidez debe extenderse a todas aquellas normas **cuya validez dependa de la propia norma invalidada,** por lo que las porciones normativas respectivas de los artículos 10, fracción III, y 12, fracción I, de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, así como de los numerales 6, fracción V, 7, fracciones III y V, 17, fracciones I y III, y 18, fracción III, del reglamento de la citada ley, no dependen de las invalidadas.

Además, en cuanto al artículo 7, fracciones III y V, de dicho reglamento, cabe precisar que la **unidad técnica,** es el *representante del Gobierno que será el coordinador operativo del COPLADEMOR, o en el caso de concurrencia al representante de los Ayuntamientos que éstos determinen, a quienes les corresponde emitir el estudio proyectivo de factibilidad y viabilidad para la ejecución de los proyectos, de acuerdo a la naturaleza de los mismos* (artículo 2, fracción XIX, del reglamento), con lo que queda clara la referencia al asesoramiento a la asamblea ciudadana para la priorización y seguimiento de cada proyecto y obra materia de presupuesto participativo, así como participar en dichas asambleas.

Por lo expuesto, es que voté en contra de los apartados *VIII.1., Artículos 13 y 14*; *VIII.3., Acto reclamado*; y *IX. Efectos*, de la sentencia, conforme a las consideraciones que han quedado precisadas en este voto.

Este voto se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2020.

En la sesión celebrada el seis de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del decreto que modifica la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla y creó el Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

Por unanimidad de diez votos,[1] el Pleno declaró la invalidez del decreto impugnado porque el Congreso Local no realizó la consulta exigida constitucionalmente, lo que transgredió en forma directa el artículo 2o. de la Constitución Política del país; así como el numeral 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Coincido con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.

Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional que parte del artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del país,[2] y con los numerales 2.1, 6.1 y

[1] Con la ausencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

[2] "**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

6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),[3] 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 convencionales referidos son los siguientes:

"**Artículo 2**

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

"**Artículo 6**

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

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

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

---

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. …"

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

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

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

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012,[4] que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a pueblos y comunidades indígenas fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

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

[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, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese Estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los diversos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles.
Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el ocho de mayo de dos mil trece había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

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

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en la acción de inconstitucionalidad 123/2020, cuando se invalidó la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.[5] En este caso se impugnaba una ley fundamental para este grupo en situación de vulnerabilidad, pues estaba orientada a regular aspectos torales de sus vidas.

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

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos donde no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo,

[5] 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 afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros.
El Tribunal Pleno sostuvo que "*para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.*"

donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

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

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.[6]

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.[7] La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a éstos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como con-

[6] 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 Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

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

cepto 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 del Estado de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.[8]

En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

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

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Voto aclaratorio

Es absolutamente reprochable que a pesar de esta fuerza convencional los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del citado Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: "*La aplicación de las disposiciones del presente Convenio* ***no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados*** *a los pueblos interesados en*

[8] Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales."

Una lectura empática del decreto de reforma a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Puebla, sugiere *prima facie*, que son positivos para los pueblos y comunidades indígenas. Al invalidar el decreto de reformas ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a pueblos y comunidades indígenas, históricamente soslayados?

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

En este caso, si bien de las constancias se desprende que el Congreso Local llevó a cabo una mesa de trabajo a instancias de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso Local, en ella únicamente participaron dieciocho representantes de comunidades indígenas de una totalidad de cuarenta y un pueblos indígenas que habitan en el Estado de Puebla, por lo que no puede advertirse que haya sido representativa de todos los pueblos y comunidades indígenas de la entidad.

Asimismo, en dicha mesa de trabajo no se definió de común acuerdo la forma de intervención ni cómo se formalizarían los acuerdos a los que se arribara, tampoco se les proveyó información completa, previa y significativa sobre la reforma de acuerdo con sus costumbres, tradiciones y lenguas, por lo que no fue posible considerarla como una consulta libre, informada y culturalmente adecuada. Más aún, no se cumplió con las fases exigidas por esta Suprema Corte: preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión.

Por tanto, la decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar el decreto de reformas impugnado porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultado conforme a los parámetros que el Tribunal Pleno ha establecido. Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión

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

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de algunas disposiciones que, aunque sea de forma deficiente, *pudieran* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que sería necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el decreto por el que se reforma dicha ley y se crea el Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, contuviese modificaciones susceptibles de impactar positivamente en las comunidades indígenas del Estado.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,[9] quizá sería mejor ordenar al Congreso Local llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar.** Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haberse consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de

[9] **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; …

entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere el Convenio 169 de la OIT representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda 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.[10]

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar. Sobre la cuestión de que el órgano legislativo debe realizar por sí mismo la consulta, considero que no debe ser un estándar rígido, pues el Congreso pudiera apoyarse en instituciones públicas para asegurarse de que todos estos parámetros se sigan.

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

[10] Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.

caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 111/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 22, Tomo I, febrero de 2023, página 408, con número de registro digital: 31291.

VOTO CONCURRENTE CONJUNTO QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 186/2021.

En sesión de diecisiete de octubre del dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de diversos preceptos de las Leyes de Ingresos de diferentes Municipios del Estado de Tlaxcala, por vulnerar los derechos y principios de legalidad, reserva de ley, justicia tributaria, así como de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información, al prever distintas cuotas por concepto de servicio de alumbrado, acceso a la información pública y búsqueda de información y expedición de copias simples de documentos.

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 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022, 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 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: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 186/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de abril de 2023 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 24, Tomo I, abril de 2023, página 202, con número de registro digital: 31379.

Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 185/2021 y 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas y 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 22, Tomo I, febrero de 2023, página 630 y 26, Tomo I, junio de 2023, página 568, con números de registro digital: 31292 y 31486, respectivamente.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 114/2021, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 114/2021 el Tribunal Pleno, por unanimidad de diez votos, declaró la invalidez del artículo 18, inciso A), fracciones II, en su porción normativa "no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso" y III, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado", de la Ley de los Cuerpos de

Bomberos para el Estado de Chihuahua, expedida mediante el Decreto No. LXVI/EXLEY/1018/2020 II P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil veintiuno.

2. Para llegar a esta conclusión, la sentencia utiliza una metodología basada en un test de mera razonabilidad.

3. Si bien voté a favor de la propuesta, pues considero que las normas sí son violatorias del principio de igualdad, lo cierto es que la metodología de adjudicación constitucional adecuada es la aplicación de un escrutinio estricto.

4. He sostenido que un escrutinio ordinario se realiza en un juicio constitucional en los asuntos en que no se incide de manera directa sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo. Mientras que un test de escrutinio estricto se actualiza cuando en el caso se involucre: a) categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o. de la Constitución General; b) se afecten derechos humanos reconocidos por el propio Texto Constitucional y/o por tratados internacionales; o c) se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución General prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.[1]

5. Un test de escrutinio estricto implica analizar lo siguiente:

a. Si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con **una finalidad imperiosa.** No debe exigirse simplemente que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante, es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

b. Si la distinción legislativa está **estrechamente vinculada** a esa finalidad constitucionalmente imperiosa ("totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos").

c. La **distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva** posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

6. El artículo 1o. de la Constitución General, en su último párrafo, señala:

[1] Ver por ejemplo amparo en revisión 202/2013.

"Artículo 1o.

"…

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

7. Así, considero que la Constitución prohíbe la distinción injustificada o la restricción del derecho a acceder a determinado cargo o profesión basadas en categorías sospechosas (antecedentes penales o de condena, sujeción a procesos judiciales, entre otras) si éstas no sobrepasan un escrutinio estricto.

8. Estimo que, en el presente caso, exigir el requisito referido constituye una diferencia de trato injustificada a partir de la condición social de una persona que pretende acceder a un cargo público; además puede resultar en una clara afectación a su dignidad humana.

9. Así voté, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, fallada por el Tribunal Pleno el 23 de enero de 2020, donde se invalidó el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a cargos municipales.

10. Por lo tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo razones diversas aquí expresadas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 114/2021 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de abril de 2023 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 24, Tomo I, abril de 2023, página 305, con número de registro digital: 31380.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 107/2016 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 651.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

138/2021, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE SEIS DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 138/2021, el Tribunal Pleno, por unanimidad, declaró la invalidez del artículo 20, fracciones I, en la porción normativa "por nacimiento", VIII y IX, en la porción normativa "y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo" de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, emitida mediante Decreto No. 2573, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno.

2. Mi voto fue a favor de la invalidez del artículo 20, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento" y coincido con la inconstitucionalidad del requisito consistente en tener la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser titular de la Dirección General del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca. No obstante, alcanzo la conclusión anterior por razones muy diversas, las cuales he expresado en diversos precedentes tales como las acciones de inconstitucionalidad 57/2018, 87/2018 y 65/2021.

3. En efecto, la presente resolución se basa en los precedentes que han destacado la intención del Poder Reformador de la Constitución al modificar el contenido de los artículos 30, 32 y 37 y las razones para establecer que las personas mexicanas por nacimiento nunca pierden la nacionalidad mexicana. Luego, se explica que sólo la Norma Fundamental establece los supuestos de cargos públicos en los que se exige la nacionalidad mexicana por nacimiento y que ello es suficiente para interpretar que las Legislaturas Locales no pueden emitir ordenamientos en los que se imponga ese requisito.

4. Sin embargo, no comparto la metodología de la sentencia. La conclusión sobre la incompetencia de las entidades federativas no se desprende del estudio realizado, pues para ello tendría que estudiarse también el artículo 73 constitucional, en su caso. Dicho de otro modo, el análisis que se lleva a cabo no es concreto en torno a la nacionalidad por nacimiento, por lo que las razones que se proponen son insuficientes para sostener la conclusión de inconstitucionalidad por falta de competencia de las Legislaturas Locales a la que se arriba.

5. Bajo estas condiciones, si bien coincido con que el precepto analizado es inconstitucional, difiero de los motivos. Es decir, no porque exista incompetencia del Legislativo Estatal, pues la competencia residual no está vedada por el artículo 32 de la Constitución.

6. Este tipo de requisitos resultan inconstitucionales no por incompetencia, sino de transgresión a los principios de igualdad y no discriminación. En consecuencia, estimo que la invalidez se relaciona con que, de someter a la norma a un escrutinio estricto y no de mera razonabilidad, no se superaría el test que debe ejecutarse al estar imbricado el artículo 1o. de la Constitución ya que, en el caso, las normas reclamadas no satisfacen ningún fin constitucionalmente imperioso.

7. En otro orden de ideas, la sentencia también declara la invalidez del artículo 20, fracciones VIII y IX, en la porción normativa "y no haber sido condenado con pena privativa de libertad, excepto por delito culposo", de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.

8. Para llegar a esta conclusión, la sentencia utiliza una metodología basada en un test de mera razonabilidad.

9. Si bien voté a favor de la propuesta, pues considero que las normas sí son violatorias del principio de igualdad, lo cierto es que la metodología de adjudicación constitucional adecuada es la aplicación de un escrutinio estricto.

10. He sostenido que un escrutinio ordinario se realiza en una sentencia constitucional en los asuntos en que no se incide de manera directa sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo. Mientras que un test de escrutinio estricto se actualiza cuando en el caso se involucre: a) categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o. de la Constitución General; b) se afecten derechos humanos reconocidos por el propio Texto Constitucional y/o por tratados internacionales; o c) se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución General prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.[1]

11. Un test de escrutinio estricto implica analizar lo siguiente:

a. Si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con **una finalidad imperiosa.** No debe exigirse simplemente que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante, es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

[1] Ver por ejemplo amparo en revisión 202/2013.

b. Si la distinción legislativa está **estrechamente vinculada** a "esa finalidad constitucionalmente imperiosa (‘totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos’)".

c. La **distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva** posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

12. El artículo 1o. de la Constitución General, en su último párrafo, señala:

"Artículo 1o.

"…

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

13. Así, considero que la Constitución prohíbe la distinción injustificada o la restricción del derecho a acceder a determinado cargo o profesión basadas en categorías sospechosas (antecedentes penales o de condena, sujeción a procesos judiciales, entre otras) si éstas no sobrepasan un escrutinio estricto.

14. Estimo que, en el presente caso, exigir el requisito referido constituye una diferencia de trato injustificada a partir de la condición social de una persona que pretende acceder a un cargo público; además puede resultar en una clara afectación a su dignidad humana.

15. Así voté, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, fallada por el Tribunal Pleno el 23 de enero de 2020, donde se invalidó el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a cargos municipales.

16. Por tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo razones diversas aquí expresadas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 138/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de abril de 2023 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 24, Tomo I, abril de 2023, página 378, con número de registro digital: 31407.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 107/2016 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 651, con número de registro digital: 30138.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el once de agosto de dos mil veintidós, resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos en contra del Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Siete mediante el cual se reformó un artículo de la Ley Orgánica para el Congreso de esa entidad.

La Comisión actora planteó que el procedimiento legislativo se encontraba viciado y ello trastocaba los principios de legalidad y de seguridad jurídica. En la sentencia, por mayoría de nueve votos,[1] se determinó que ello era **suficiente** para reconocer la legitimación en la causa a la Comisión para ejercer la acción, tal como se resolvió en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020.[2]

Si bien fui la ponente en este asunto y propuse retomar el precedente, me permito reiterar mi voto concurrente (que formulé en aquel asunto) para insistir en **por qué sí cuentan con legitimación constitucional y directa** las entidades estatales de derechos humanos (y no a partir de reflexionar que se trastocan principios como legalidad y seguridad jurídica) para interponer acciones de inconstitucionalidad sin que necesariamente entrañen violaciones a los derechos humanos.

En la discusión del presente asunto, se señaló que alegar una violación a derechos humanos es un *requisito indispensable* para reconocer la legitimación de las

[1] De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek votó en contra. La Ministra Piña Hernández estuvo ausente.
[2] Fallada el veintidós de abril de dos mil veintiuno. El considerando relativo a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita (con las reservas que expuse en el voto concurrente que formulé), 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.

comisiones locales de derechos humanos en este medio de control constitucional, aseveración que de ninguna manera comparto.

A mi juicio, los organismos garantes de protección de los derechos humanos pueden promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las Legislaturas, sin necesidad de justificarse que tales leyes se estén combatiendo por violar derechos humanos. Podría parecer lógico que sólo esa tutela les corresponda a dichas comisiones protectoras, **pero la segunda parte del párrafo que contiene el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional no contiene esa restricción,** a diferencia de la primera parte de ese mismo párrafo, que al referirse a la legitimidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos lo ciñe a interponer este medio de control constitucional sólo respecto a normas que vulneren los derechos humanos, como puede observarse de la siguiente transcripción:

"**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;**"

Me parece que la última oración taxativamente habilita a las Comisiones de Derechos Humanos locales a presentar acciones de inconstitucionalidad **con la sola condición** de que sea "*en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales*". Desde mi perspectiva, una interpretación contraria implicaría encontrar restricciones donde no las hay.

Ante la falta de restricción expresa en el Texto Constitucional, y que las entidades federativas cuentan con menos instancias legitimadas, a contrapelo de la

Federación, para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de alguna normativa local viciada (situación en la que los afectados directos son los ciudadanos de esa entidad), de una interpretación taxativa considero que el Constituyente permite que estos organismos locales de protección puedan desplegar una defensa con alcances mayores a los que pudiera tener el organismo homólogo a nivel nacional.

Basta leer el artículo 105 constitucional para encontrar que las entidades federativas se encuentran en desventaja para lograr impugnar normas estatales que contengan vicios de inconstitucionalidad, pues como sostuve en el debate de este asunto en el Tribunal Pleno, las acciones de inconstitucionalidad las pueden promover el Ejecutivo Federal (no los Ejecutivos Locales) a través del consejero (no los consejeros locales), y el fiscal general de la República (no las Fiscalías locales).

En los Estados sólo tienen el acceso a este tipo de impugnaciones a los Congresos Locales, así como los órganos locales de transparencia y de derechos humanos a fin de evitar que por virtud de un Congreso dominado por una sola fuerza política, no se logre el consenso suficiente para accionar estos medios de control abstracto.[3] Esto, a su vez, explica por qué la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el órgano garante en materia de transparencia a nivel nacional, solamente puedan impugnar normas federales (o locales) que atenten contra los derechos humanos o la protección de datos personales o transparencia, respectivamente. A las Comisiones Estatales de Derechos Humanos o de transparencia **no se les ciñe a ese requisito** precisamente para que las entidades federativas puedan contar con otras instancias para el control abstracto de sus normas, tengan que ver o no con los derechos humanos o la transparencia y protección de datos personales, sino que baste que confronten a la Constitución Política del País.

Esta ha sido mi interpretación que, además, armoniza con el principio *pro acción*, para que las entidades federativas cuenten con mecanismos para el debido control constitucional de sus legislaciones. Así lo he sostenido desde la acción de inconstitucionalidad 96/2018,[4] y la 121/2020 y su acumulada 125/2020 que

[3] Es cierto que también los partidos políticos locales pueden impugnar normas locales, pero se restringe a la materia electoral.

[4] Aprobada por lo que respecta al considerando cuarto el veintisiete de agosto de dos mil veinte, en la que este Tribunal Pleno analizó la legitimación del Instituto de Transparencia de Veracruz en la que se impugnó la reforma a la ley de transparencia del mismo Estado. El tema en legitimación consistió en que el inciso h) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, exige que

ya mencioné, de manera que reitero mi convencimiento y, además, con reflexiones adicionales.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 126/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 201, con número de registro digital: 31149.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo I, agosto de 2021, página 796, con número de registro digital: 30003.

VOTOS PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2022.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el dieciocho de octubre de dos mil veintidós, resolvió la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de varios artículos de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

El Pleno **sobreseyó** en la acción respecto del Apartado II.6 de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, al considerar que cesaron sus efectos,[1]

---

los organismos garantes locales previstos en el artículo 6o. constitucional pueden promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes locales para proteger la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales.
Una minoría de los integrantes de este Tribunal Pleno proponía sobreseer el asunto al considerar que, de una lectura de esta fracción, se desprendía que el organismo no tenía legitimación para plantear conceptos de invalidez para proteger su autonomía so pretexto de la vinculación de sus funciones con la protección de estos derechos. Sin embargo, en dicho asunto, me posicioné en el sentido de considerar que no existía esa limitación en el Texto Constitucional.

[1] El sobreseimiento de esa norma fue aprobado por mayoría de seis votos de las señoras Ministras Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf y Norma Lucía Piña Hernández, y de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Javier Laynez Potisek. Los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales y la suscrita votamos en contra.

decisión que **respetuosamente no comparto,** y respecto a la cual formulo un voto particular.

Por otra parte, el Pleno declaró la invalidez de las normas que establecían cobros de derechos por servicio de alumbrado público. Comparto tal conclusión alcanzada, aunque con **consideraciones adicionales,** las cuales desarrollo en un voto concurrente.

I. Voto particular en contra del sobreseimiento

La mayoría determinó sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto del Apartado II.6 de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós. Dicha norma fue objeto de una reforma publicada el veintiséis de enero de dos mil veintidós. El texto de la porción normativa impugnada, antes de la reforma mencionada, era el siguiente:

"TARIFA
"De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, previo estudio del proyecto de la Ley de Ingresos presentado por el H. Ayuntamiento de Morelos, y conforme al artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los artículos 2 y 4 de la Ley de Coordinación en Materia de Derechos con la Federación, se expide la presente Tarifa que, salvo en los casos que se señale de otra forma, se expresa en pesos, y que regirá durante el ejercicio fiscal de 2022, para el cobro de derechos que deberá percibir la Hacienda Pública Municipal de Morelos.

"II. DERECHOS	2022
"II.6. Alumbrado Público	
"El Municipio percibirá ingresos mensuales o bimestrales por el Derecho de Alumbrado Público (DAP), en los términos de los artículos 175 y 176 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua.[2] "Los predios que cuenten con contrato de suministro de energía eléctrica con la Comisión Federal de Electricidad (CFE), deberán pagar una cuota fija mensual o bimensual, por el Derecho del Alumbrado Público, simultáneamente en el recibo que expida dicho organismo, en los términos del convenio que se establezca con la citada Comisión para tales efectos y de conformidad con la siguiente tarifa:	

[2] "**Artículo 175.** Es **objeto** de este derecho, el servicio de alumbrado público que el municipio presta en bienes de uso común, de los señalados en el artículo 16, fracción III, de la Ley de Bienes del Estado de Chihuahua.

"Tarifa 1A Residencial	**$ 60.00**
"Tarifa DAC Residencial	**$160.00**
"Tarifa 02 Comercial BT	**$260.00**
"Tarifa OM Comercial MT	**$360.00**
"Para el caso de terrenos baldíos, predios rústicos, urbanos y semiurbanos y/o en desuso, que no son usuarios de la CFE se establece una cuota DAP, mensual o bimestral, misma que deberá liquidarse al vencimiento del periodo correspondiente, a juicio del contribuyente, en las oficinas de la Tesorería Municipal, conforme a las disposiciones que expida el H. Ayuntamiento."	

Las modificaciones que se hicieron a las tarifas con motivo de la reforma publicada el veintiséis de enero de dos mil veintidós son las siguientes:

"... Tarifa 1A Residencial	…
"Tarifa DAC Residencial	$60.00
"Tarifa 02 Comercial BT	$60.00
"Tarifa OM Comercial MT	$60.00"

Para dilucidar si se actualizó la causa de improcedencia por cesación de efectos prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones

"Son **sujetos** de este derecho, las personas o instancias propietarias o poseedoras de predios, ya sean urbanos, semiurbanos o rústicos, ubicados en el área territorial del municipio."
"**Artículo 176.** El derecho de alumbrado público se liquidará **bimestralmente o, en su caso, mensualmente.**
"El pago se realizará, para las **personas o instancias usuarias de la Comisión Federal de Electricidad** en el recibo que ésta expida, simultáneamente con el pago del consumo de energía eléctrica, en el que se indicará la cuota correspondiente.
"Para las personas o instancias contribuyentes que **no son usuarios** de la Comisión Federal de Electricidad, el pago se efectuará en la Tesorería Municipal o en los organismos o empresas autorizados para tal efecto, debiendo expedir el recibo correspondiente.
"Anualmente, **en la Ley de Ingresos de cada uno de los municipios,** estos establecerán las **cuotas y/o bases** para el cálculo y determinación del derecho de alumbrado público.
"Una vez cubierto el monto del costo del alumbrado público, en su caso, los remanentes se destinarán al mejoramiento de este servicio público, incluyendo el mantenimiento y remozamiento de los bienes de uso común, a que se refiere la fracción III del artículo 105 de este Código."

I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del país,[3] es necesario tener en cuenta que el Pleno ha determinado que, para tener por actualizada esa causa de improcedencia deben reunirse los siguientes aspectos:[4]

a) La modificación normativa debe realizarse a través de un proceso legislativo.

b) La modificación normativa debe ser **sustantiva o material.** La modificación debe implicar verdaderos cambios normativos que modifiquen la **trascendencia, el contenido o el alcance del precepto y de este modo se tratará de un nuevo acto legislativo.**

En la especie, la reforma que sufrió la norma impugnada **únicamente trascendió al monto de las tarifas** y ello **no** constituye un cambio sustantivo o material del sentido normativo.

Lo anterior porque la esencia de la norma consiste en establecer el cobro del derecho por alumbrado público a partir de la celebración de un contrato de suministro de energía eléctrica entre los usuarios y la Comisión Federal de Electricidad, en los términos del convenio que celebre esta última con el Municipio y debiendo tomar en consideración el destino de los predios de dichos usuarios.

La reforma de la que fue objeto la norma impugnada dejó intocada esa estructura del cobro por el servicio de alumbrado público y **únicamente modificó el monto de las tarifas,** lo que, desde mi perspectiva, no constituye un nuevo acto legislativo porque ese cambio no modifica la obligación de pagar una tarifa que atiende a la celebración de un contrato por parte de los usuarios con la empresa estatal que proporciona el servicio de energía eléctrica, con el convenio que ésta firme con el Municipio y a partir del destino de los predios.

Consecuentemente, formulo el presente voto particular porque no comparto la decisión de la mayoría de sobreseer la acción de inconstitucionalidad simplemente por cambiarse el monto de una tarifa.

---

[3] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: … **V.** Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; …"

[4] Criterio contenido en la jurisprudencia número P./J. 25/2016 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65. Registro digital: 2012802. Rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."

II. Voto concurrente respecto al cobro de derechos por el servicio de alumbrado público.

Por otra parte, en la misma resolución, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de las normas Municipales que establecen el cobro de derechos por alumbrado público al considerarlas contrarias al principio de proporcionalidad. Comparto la decisión, aunque por motivos adicionales (de hecho, las normas impugnadas tienen una estructura similar a las analizadas en la acción de inconstitucionalidad 28/2021, en la que sostuve que este tipo de disposiciones resultan violatorias del derecho de seguridad jurídica). En este caso, tenemos la siguiente estructura:

Estructura normativa de las normas impugnadas

"**Artículo (i)** El Municipio percibirá ingresos bimestral o mensualmente por el servicio de alumbrado público que presta en bienes de uso común, en términos de los artículos 175 y 176 del Código Municipal del Estado de Chihuahua, de acuerdo a la siguiente tabla:

"Tipo de predio	Cuota DAP Bimestral (excepcionalmente expresado en pesos)	Cuota DAP Mensual (excepcionalmente expresado en pesos)
"Habitacional	$50.00	$25.00
"Comercial	$400.00	$200.00
"Industrial	$7,500.00	$3,750.00
"Terrenos Baldíos	$180.00	$90.00
"Sistemas de Bombeo de Agua Potable y Residuales	$2,300.00	$1,150.00

"En materia del derecho de alumbrado público se aplicarán para el ejercicio fiscal 2022, las siguientes disposiciones:

"a) Es objeto de este derecho la prestación del servicio público.

"b) Se entiende por Servicio de Alumbrado Público el que el Municipio otorga en calles, plazas, jardines y demás áreas de uso común.

"c) Son sujetos del cobro de este derecho los propietarios o poseedores de predios, ya sean urbanos, semiurbanos o rústicos, ubicados en el área territorial del Municipio.

"Para la estratificación de los tipos de tarifa única para el cobro del Derecho de Alumbrado Público, se consideró la clave catastral declarada en cada predio ante la Dirección de Catastro, el tipo de uso del predio declarado para efectos de la Comisión Federal de Electricidad adicionado con el número de luminarias asentadas en el Municipio.

"Se considera habitacional aquel predio donde se asienta la casa habitación de manera esporádica o cotidiana del usuario. Comercial se considera aquel lugar donde se llevan a cabo de manera esporádica o permanente actos de especulación comercial. Industrial se considera aquel espacio donde se desarrolla la manufactura y/o transformación y/o cualquier proceso productivo.

"Para la determinación de la tarifa única, se cuantificó con base en el "costo anual actualizado" que le representa al Municipio de Juárez prestar el servicio de Alumbrado Público, dividido entre el cociente de diferenciar el número de claves catastrales de los predios y el número de usuarios ante la Comisión Federal de Electricidad, así como el número de luminarias en el Municipio de Juárez.

"El pago se realizará por los sujetos de este derecho, bimestral, mensual o anualmente en el recibo predial, dentro de los primeros diez días del bimestre o el mes en que se cause, en el recibo que se expida en el que se indicará la cuota fija correspondiente.

"Para los contribuyentes que son sujetos del cobro de este derecho y cuenten con contrato de suministro de energía eléctrica con la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el pago se efectuará con dicha compañía, debiendo ésta expedir el recibo correspondiente.

"La compañía o empresa suministradora de servicio de energía eléctrica en el Municipio y/o el organismo encargado para tal efecto, aplicará lo recaudado al pago del importe de la energía eléctrica, suministrada al Municipio por concepto de alumbrado público y entregará mediante convenio a la administración municipal los remanentes de los ingresos por concepto de este derecho, mismos que sólo se destinarán al mantenimiento, mejoras, reposición y ampliación de alumbrado público en el Municipio.

"Para el caso de terrenos baldíos y/o en desuso, en predios urbanos, suburbanos y rústicos, la cuota bimestral se reflejará dentro del estado de cuenta del impuesto predial, misma que deberá liquidarse al vencimiento del periodo correspondiente, en las oficinas de la Tesorería Municipal, o bien en los organismos o empresas autorizadas para tal efecto, también se podrá hacer el pago anualmente dentro del estado de cuenta del Impuesto Predial."

Según puede observarse, en las normas impugnadas se fija una categorización de sujetos atendiendo a si las personas obligadas al pago del derecho son propietarias o poseedoras de predios, lo que es ajeno al costo que representa para el Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, máxime si se tiene en cuenta que éste beneficia a toda la ciudadanía de un determinado Municipio.

Por otra parte, también atendió a si los predios se encuentran registrados o no ante la Comisión Federal de Electricidad, pero ese elemento tampoco marca una diferencia en la estimativa de los gastos que representa para el Municipio la prestación del servicio de alumbrado público.

Adicionalmente, las normas establecen la obligación de pago del derecho atendiendo al destino del bien sujeto a gravamen, ya sea habitacional, comercial, industrial o si se trata de terreno baldío y se encuentran instalados sistemas de bombeo de agua potable y residuales; elementos que también resultan ajenos al costo del servicio de alumbrado porque no guardan relación con el costo que su prestación implica para el Municipio.

Esa mezcla de clasificaciones repercute en el derecho fundamental de seguridad jurídica, pues genera confusión en la recaudación del derecho, además de que la categoría normativa de "sujeto" también se puede diluir porque existe la posibilidad de que la persona registrada ante la Comisión Federal de Electricidad sea distinta a la poseedora del predio, o que algún predio cuente con subdivisiones de vivienda que podrían dar lugar a que existan casos cuenten con más de un contrato celebrado con esa empresa.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 11/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo I, mayo de 2023, página 911, con número de registro digital: 31451.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de mayo de 2023.

La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 28/2021 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo II, junio de 2022, página 1049, con número de registro digital: 30667.

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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA NORMAS ESTATALES QUE VULNEREN DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

IV. NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES.

V. AYUNTAMIENTOS. SU INTEGRACIÓN CONFORME A LOS ARTÍCULOS 41, PÁRRAFOS PRIMERO Y TERCERO, FRACCIÓN I, 115, FRACCIÓN I, Y 116, FRACCIÓN IV, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE REALIZARSE MEDIANTE SUFRAGIO UNIVERSAL, LIBRE, SECRETO Y DIRECTO (DECRETO 299, POR EL QUE SE REFORMA

LA LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TABASCO, CONCRETAMENTE LOS ARTÍCULOS 29, FRACCIÓN LVIII, 65, FRACCIÓN XX Y SE LE ADICIONA LA FRACCIÓN XXI, LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO IV, DEL TÍTULO QUINTO; 102, FRACCIONES VI Y VIII, 103, 105; Y SE DEROGA EL ARTÍCULO 104, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD DE VEINTIUNO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

VI. AYUNTAMIENTOS. LA MODIFICACIÓN EN EL PROCESO DE DESIGNACIÓN DE LOS DELEGADOS Y SUBDELEGADOS MUNICIPALES PASANDO DE UN PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DIRECTA MEDIANTE SUFRAGIO A SU NOMBRAMIENTO POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO, NO VULNERA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TODA VEZ QUE EL CONGRESO LOCAL CUENTA CON LIBERTAD CONFIGURATIVA EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (DECRETO 299, POR EL QUE SE REFORMA LA LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TABASCO, CONCRETAMENTE LOS ARTÍCULOS 29, FRACCIÓN LVIII, 65, FRACCIÓN XX Y SE LE ADICIONA LA FRACCIÓN XXI, LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO IV, DEL TÍTULO QUINTO; 102, FRACCIONES VI Y VIII, 103, 105; Y SE DEROGA EL ARTÍCULO 104, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD DE VEINTIUNO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

VII. AYUNTAMIENTOS. EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE LOS DELEGADOS Y SUBDELEGADOS MUNICIPALES NO SE ENCUENTRA REGULADO POR LOS ARTÍCULOS 41, PÁRRAFOS PRIMERO Y TERCERO, FRACCIÓN I, 115, FRACCIÓN I, Y 116, FRACCIÓN IV, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR LO QUE LA MODIFICACIÓN DEL SISTEMA PARA SU DESIGNACIÓN NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN SU VERTIENTE DE NO REGRESIVIDAD (DECRETO 299, POR EL QUE SE REFORMA LA LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TABASCO, CONCRETAMENTE LOS ARTÍCULOS 29, FRACCIÓN LVIII, 65, FRACCIÓN XX Y SE LE ADICIONA LA FRACCIÓN XXI, LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO IV, DEL TÍTULO QUINTO; 102, FRACCIONES VI Y VIII, 103, 105; Y SE DEROGA EL ARTÍCULO 104, PU-

BLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD DE VEINTIUNO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

VIII. CONSULTA INDÍGENA. NO OPERA CUANDO LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS NO AFECTAN SUS DERECHOS (DECRETO 299, POR EL QUE SE REFORMA LA LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TABASCO, CONCRETAMENTE LOS ARTÍCULOS 29, FRACCIÓN LVIII, 65, FRACCIÓN XX Y SE LE ADICIONA LA FRACCIÓN XXI, LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO IV, DEL TÍTULO QUINTO; 102, FRACCIONES VI Y VIII, 103, 105; Y SE DEROGA EL ARTÍCULO 104, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD DE VEINTIUNO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIUNO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 123/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 19 DE ENERO DE 2023. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIAS: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ Y VALERIA PALMA LIMÓN.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	14-15
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS**	Se impugnan los artículos 29, fracción LVIII, 65, fracción XX, la adición de la fracción XXI, la denominación del capítulo IV, del título quinto; 102, fracciones VI y VIII, 103, 105; derogación del artículo 104, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.	15-17
III.	**OPORTUNIDAD**	El escrito inicial es oportuno.	17-18
IV.	**LEGITIMACIÓN**	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	18-20

V.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	Las causales de improcedencia son infundadas.	20-22
VI.	**ESTUDIO DE FONDO**	Es infundado el concepto de invalidez planteado, pues la modificación del proceso de designación de los delegados y subdelegados municipales, pasando de un procedimiento de elección directa mediante sufragio a la designación de aquellos por parte del Ayuntamiento, no vulnera la Constitución Federal, pues el Congreso Local cuenta con libertad de configuración para legislar respecto de las bases para la integración, organización y funcionamiento de los Ayuntamientos; y, ni la Constitución Federal ni la Local señalan la obligación de que los cargos auxiliares de los Ayuntamientos se elijan por voto directo, por lo que su nombramiento puede hacerse mediante designación directa sin que ello implique una violación a la Norma Fundamental.	22-33
VIII.	**DECISIÓN**	Los puntos resolutivos son congruentes con la decisión alcanzada.	33

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 123/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del

Decreto 299 que reformó la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de julio de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Acción de inconstitucionalidad, autoridades demandadas y normas impugnadas.** Mediante escrito presentado en el buzón judicial automatizado de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinte de agosto de dos mil veintiuno, María del Rosario Piedra Ibarra, con el carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco, respecto del Decreto 299, mediante el cual se reformó la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, concretamente, los artículos 29, fracción LVIII, 65, fracción XX, y se le adiciona la fracción XXI; la denominación del capítulo IV del título quinto, 102, fracciones VI y VIII, 103, 105 y se deroga el artículo 104, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de veintiuno de julio de dos mil veintiuno.

2. **Conceptos de invalidez.** La Comisión promovente expuso un único concepto de invalidez que a continuación se sintetiza.

3. **A)** Las reformas impugnadas relativas al procedimiento de designación de los delegados y subdelegados municipales de Tabasco se traducen en una medida regresiva y contraria al derecho de participación política de los ciudadanos de votar y ser votados en condiciones de igualdad y paridad consagrados en el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Federal, 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que, previo a la reforma, esos cargos se obtenían por sufragio libre, directo y secreto; pero con el decreto combatido, la designación se hará mediante la aprobación mayoritaria de los integrantes de cada Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

4. Argumenta que existe la violación alegada porque los delegados y subdelegados municipales tienen entre otras funciones, las de llevar a cabo accio-

nes para el desarrollo del Municipio, motivando a la población para que participe en las actividades programadas; también supervisan la prestación de los servicios públicos y proponen medidas para su mejoramiento; cuidan el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos, reportando ante los cuerpos de seguridad pública los actos que requieren intervención; vigilan el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias; elaboran, revisan y actualizan el censo de población y, en general, auxilian en todo aquello que requiera el presidente. Lo que demuestra la función importante que desempeñan como enlaces entre la población y la administración pública municipal.

5. En consecuencia, el decreto combatido resulta inconstitucional, pues desconoce los derechos políticos de quienes habitan en los Municipios del Estado de Tabasco, pues ya no tendrán la posibilidad de elegir mediante sufragio a los delegados y subdelegados municipales, y tampoco podrán aspirar a ser electos para cargos de esa naturaleza.

6. Agrega que no desconoce lo razonado por la autoridad legislativa para emitir el decreto combatido, quien expresó que con éste se atiende al principio de paridad de género; que busca simplificar el proceso para la selección de esos funcionarios y que generará ahorros significativos para que los recursos se destinen a la mejor prestación de los servicios públicos, con lo que, además, se cumple con las metas del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, que a su vez guarda congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo. A pesar de esas razones, el decreto no deja de ser inconstitucional, pues desconoce los derechos de participación política de votar y ser votados, además de ser una medida regresiva que no se encuentra plenamente justificada, ya que, insiste, los ciudadanos tabasqueños tenían el derecho de elegir directamente a quienes quieran desempeñarse como delegados y subdelegados municipales, así como para ser designados como tales.

7. Y que no es óbice la circunstancia de que la Constitución Federal sólo prevea la obligatoriedad de elecciones para ocupar los cargos de presidente o presidenta municipal, síndicos y regidores, y esto porque la legislación previa a la reforma ya contemplaba esos derechos de votar y ser votados, por ello, al eliminarlos para elegir delegados y subdelegados municipales, provoca que se esté ante una medida regresiva y contraria al principio de progresividad.

8. **B)** Por otra parte, argumenta que no se soslaya que los Congresos Locales cuentan con libertad de configuración para incorporar en su régimen interno, las bases generales para la organización política-administrativa del Municipio; sin embargo, la autoridad legislativa no consideró que con la reforma desconoce derechos fundamentales que ya tenía la población, es decir, no alegan que no deba tener libertad de configuración, sino que al momento de legislar no puede desconocer derechos. Máxime que a pesar de que se expusieron razones para aprobar la medida legislativa, lo cierto es que no existe justificación para transgredir los derechos políticos de los ciudadanos y, por ello, subraya el mandato de no regresión contenido en el artículo 1o. constitucional, que protege todos los derechos incluidos los electorales.

9. Por tanto, de una lectura atenta a las razones expuestas por el legislador no se advierte justificación suficiente sobre la necesidad de suprimir el derecho de los ciudadanos de votar y ser votado para los cargos de delegado y subdelegado municipales, peor aun cuando los motivos del legislador sólo responden a cuestiones presupuestales y el destino de esos recursos para obras y proyectos de interés general.

10. En ese contexto, insiste en la transgresión al principio de progresividad, en virtud de que la reforma no puede sostenerse con el pretexto de que los procedimientos de elección son onerosos y que deben observar un modelo de austeridad, pues esos motivos no son suficientes; aunado a que la facultad de creación normativa debe observar la prohibición de adoptar medidas regresivas, por el cual, una vez alcanzado un determinado nivel de protección y ejercicio de derechos, el Estado está obligado a no dar marcha atrás, de modo que las prerrogativas concretas otorgadas en un momento determinado, constituyen el nuevo estándar mínimo a partir del cual debe seguirse avanzando hacia la concreción de tales derechos.

11. También expresa que al hacer nugatoria toda posibilidad de los ciudadanos a elegir directamente a los delegados y subdelegados municipales y postularse para ser electos en esos cargos, no es una medida legislativa necesaria para generar las condiciones idóneas para prestar servicios públicos en mejores condiciones y de ahorro presupuestario; por el contrario, la medida adoptada soslaya completamente la salvaguarda de los derechos humanos y

no hace efectiva la posibilidad de que los habitantes de los Municipios de Tabasco intervengan de los asuntos públicos de manera plena.

12. **C)** Finalmente, aduce que se debe tomar en cuenta que en el Estado de Tabasco existe una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y, por ello, la población indígena podría sufrir un impacto especial respecto de los procesos de elección materia de la reforma, ya que elegían a esas autoridades conforme a sus usos y costumbres, lo que garantizaba que el representante de la comunidad indígena conociera las necesidades de ésta y las defendiera. Consecuentemente, debe declararse la invalidez del decreto reclamado por el desconocimiento de los derechos políticos a los que alude.

13. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad con el número 123/2021; y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

14. El Ministro instructor dictó proveído de veintiséis de agosto siguiente, en el que admitió a trámite la acción, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco para que rindieran sus respectivos informes; especificó al primero de éstos que adjuntara copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y, al segundo, que remitiera un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial del Gobierno del Estado en el que se publicó el decreto combatido; asimismo, dio vista a la Fiscalía General de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que, en caso de considerar que la materia del asunto trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial convenga.

15. De igual forma, requirió a la consejera presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco para que en el plazo de tres días naturales informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral y solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación para que dentro del plazo de diez días naturales ese órgano expresara su opinión.

16. **Opinión de la Sala Superior.** Mediante acuerdo de diez de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por remitida la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dado el sentido de esta sentencia, resulta innecesario sintetizar lo expresado por ese órgano jurisdiccional.

17. **Informe del Instituto Electoral y Participación Ciudadana de Tabasco.** Por acuerdo de veinte de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por agregado el oficio del secretario ejecutivo del Instituto Electoral y Participación Ciudadana de Tabasco, por el cual desahogó el requerimiento formulado, es decir, informó que el proceso electoral en ese Estado inicia en la primera semana de octubre de dos mil veintitrés.

18. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.** En el proveído mencionado en el párrafo que antecede, también se tuvo por rendido el informe requerido al Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, así como exhibidas las documentales que acompañó, incluida la edición digital con cadena original y firma electrónica del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, relativo al decreto impugnado.

19. En ese informe la autoridad argumentó lo siguiente:

20. **a) Causales de improcedencia**

21. Deviene improcedente la acción de inconstitucionalidad intentada por la Comisión Nacional actora por la supuesta violación a los derechos político electorales consagrados en los artículos 35, 36 y 125 la Constitución Federal en perjuicio de los ciudadanos del Estado de Tabasco, por lo que debe sobreseerse con apoyo en los preceptos 20, fracción III, 59 y 60 de la ley reglamentaria; lo antedicho, toda vez que es inexistente el acto con el que la promovente de la acción estructura sus argumentos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad de la reforma a diversos preceptos de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.

22. Ello es así, pues señala que si bien es cierto que la Carta Magna establece de manera puntual los derechos y obligaciones de los ciudadanos, en lo que toca a la participación política de éstos para elegir y ser electos para desempeñar ciertos cargos de la administración pública, también lo es que, en ese ámbito, los puestos de elección popular a que hace referencia la Constitución Federal son los de regidores, síndicos, presidente municipal, gobernador y presidente de la República, y no así los cargos de delegados, subdelegados y jefes de sector de los Municipios.

23. Agrega que no es óbice lo que arguye la Comisión Nacional actora en su escrito inicial de demanda por cuanto considera que la reforma combatida es contraria a la Constitución General y que vulnera derechos humanos, así como que sostiene la posibilidad de que exista también, en el caso, una violación en materia electoral, planteamiento manifestado por aquélla a manera de solicitud dirigida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ejerza la suplencia de la queja.

24. En ese sentido, subraya que de la lectura al auto de admisión a trámite del medio de control constitucional en estudio se tiene que el Ministro instructor notificó al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, así como requirió a la Sala Superior del Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación los informes correspondientes, ejerciendo de manera notoria la suplencia en la deficiencia de la queja aludida; máxime que la Comisión accionante carece de legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, con lo que resulta inconcuso que se están quebrantando las reglas del procedimiento del medio de control constitucional intentado.

25. **b) Contestación al concepto de invalidez**

26. Aduce que es infundado el concepto de invalidez señalado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, relativo a que la reforma a diversos preceptos de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco es contraria a lo dispuesto por los numerales 1o. y 35, fracciones I y II, de la Constitución Federal; 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por transgredir derechos humanos, en particular los de carácter político electoral, así como el principio

constitucional de progresividad y no regresividad, esto porque las disposiciones normativas en pugna se encuentran plenamente apegadas a derecho, aunado a que las entidades federativas tienen libertad de configuración normativa.

27. En ese sentido, señala que las disposiciones impugnadas versan exclusivamente sobre el procedimiento de elección de los delegados, subdelegados y jefes de sección municipales; funcionarios cuya elección, subraya, no emana de un mandato constitucional, es decir, ni en la Constitución General de la República, ni en la diversa del Estado Libre y Soberano de Tabasco se prevé ese tipo de elección popular, lo que sí ocurre en el caso del cargo de presidente municipal; por lo que no es dable considerar que deba realizarse obligatoriamente un proceso electoral para elegir a aquellos servidores públicos municipales.

28. Para demostrar ese extremo, alude por analogía al criterio sostenido por el Alto Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 3/2005, respecto a los lineamientos constitucionales para regular la elección de determinados servidores públicos, como son los titulares del Poder Ejecutivo, los integrantes del Poder Legislativo, así como los presidentes municipales, regidores y los síndicos que conforman los Ayuntamientos; interpretación que, insiste, no abarca los mecanismos para el nombramiento de los diversos órganos auxiliares que integran la estructura del Gobierno Municipal, como lo son los delegados y subdelegados municipales del Estado de Tabasco.

29. Por otra parte, sostiene que de la lectura a los preceptos combatidos se desprende que éstos no limitan la autodeterminación de los pueblos indígenas, pues la norma no regula cuestiones que impliquen el ejercicio interno de los procesos de dichas comunidades en temas políticos, económicos o culturales.

30. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Tabasco.** Por auto de ocho de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por rendido el informe requerido al Poder Legislativo del Estado de Tabasco, así como exhibidas las documentales que acompañó, consistentes en las copias certificadas de los antecedentes legislativos del decreto impugnado.

31. De ese informe se tiene lo que a continuación se resume.

32. **a) Causales de improcedencia**

33. El Congreso Local hace valer la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria, toda vez que la Comisión Nacional actora no impugnó el decreto combatido ante la instancia electoral, ni como norma de esa naturaleza; empero, el Ministro instructor admitió a trámite el medio de control constitucional en términos de los numerales 64, párrafo segundo, y 68, párrafo segundo, de la ley reglamentaria, en cuyo auto proveyó como plazo para rendir los informes el de seis días naturales; así como requirió a la consejera presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco informar la fecha en que dará inicio el próximo proceso electoral y solicitó a la Sala Superior del Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación emitir su opinión; prejuzgando desde ese momento sobre el fondo del asunto.

34. Por otro lado, sostiene que el decreto combatido no contiene normas vinculadas directa o indirectamente con los procesos electorales o que puedan influir en ellos, a saber, la distritación o redistritación, la creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de las aportaciones, así como delitos y faltas administrativas y sus sanciones; lo que apoya con jurisprudencias y criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia, en particular el sostenido al resolver el amparo en revisión 1043/2007.

35. Máxime que la Comisión actora no cuenta con legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, ya que de la lectura al artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal se tiene que la legitimación varía atendiendo al ámbito de la norma que pretenda combatirse, por lo que si efectivamente ésta fuera de carácter electoral, serían los partidos políticos y no la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los sujetos constitucionalmente legitimados para interponer la acción que nos ocupa.

36. Finalmente, arguye que si bien es cierto que los derechos electorales son derechos humanos, también lo es que el decreto combatido no contiene derechos electorales, por lo que no existen garantías humanas a tutelar, aunado a que el legislador local tiene facultad de configuración legislativa respecto a la

creación de leyes para regular la organización de los Municipios; y que el trámite de carácter electoral provoca desigualdad en la paridad procesal, ya que los plazos resultan insuficientes para rendir el informe correspondiente.

37. **b) Contestación al concepto de invalidez**

38. Afirma que el decreto mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco es constitucional, ya que se encuentra debidamente fundado y motivado en los términos del artículo 16 de la Carta Magna.

39. Agrega que la modificación implementada por el órgano legislativo para que la designación de los delegados y subdelegados municipales se lleve a cabo por el Ayuntamiento, resulta constitucionalmente válida y adecuada, ya que el fin que se pretende conseguir se sustenta con una política de austeridad encaminada al ahorro, así como a mejorar la administración y destino de los recursos públicos del órgano de Gobierno Municipal; lo anterior, para fortalecer varios derechos humanos de los habitantes de los Municipios, a saber, los servicios de agua, drenaje y seguridad pública, entre otros.

40. También alude a la acción de inconstitucionalidad 3/2005 y su tesis P. XVI/2005, en la que el Alto Tribunal analizó lo relativo a la elección de las autoridades auxiliares de los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, en cuya resolución sostuvo que dado que la Constitución Federal únicamente establece lineamientos para regular la elección de determinados servidores públicos mediante procesos electorales, a saber, los titulares del Poder Ejecutivo, los integrantes del Poder Legislativo, así como los presidentes municipales, regidores y los síndicos que conforman los Ayuntamientos, resulta claro que la designación de los órganos auxiliares municipales no se rige por los principios constitucionales de carácter electoral, por lo que, aun cuando el Congreso Local hubiese establecido que la elección de dichos funcionarios se dé a través de comicios, ello no significa que deba considerarse un proceso electoral regido por lo previsto en el artículo 116 de la Ley Fundamental.

41. En esa línea, insiste en que el nombramiento de los órganos auxiliares de los Ayuntamientos no corresponde a la materia electoral, por lo que resulta

evidente que no se trata de ningún derecho político electoral de los ciudadanos, aunado a que el procedimiento de elección vigente de aquellos funcionarios antes de la emisión del decreto combatido no estaba regulado por los artículos 35, fracciones I y II, 41, 115 y 116 constitucionales, ya que dicho proceso es de carácter administrativo dada la naturaleza de las funciones de los auxiliares municipales y, por ende, no se vulneran derechos constitucionales de participación política.

42. De ahí que las normas generales impugnadas no vulneran el principio de progresividad de los derechos humanos en su vertiente de no regresividad, toda vez que con dicha reforma no se transgrede el grado de protección de algún derecho humano electoral, puesto que únicamente se cambió la regulación para ocupar ciertos cargos de auxiliares municipales atendiendo a finalidades válidas, aunado a que la prohibición que tienen las autoridades para adoptar medidas regresivas no es absoluta siempre que se encuentren debidamente justificadas y se ponderen los demás derechos humanos en juego.

43. Por otro lado, en lo que toca al argumento de la Comisión accionante respecto a los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas, sostiene que no se incluyeron medidas que vulneren directamente los intereses o derechos de éstos, pues no se trata de regular ningún aspecto relacionado con la vida interna u organización de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, como lo son el incidir en sus derechos humanos y de participación política, que se refieran a su composición pluricultural y diversidad étnica, a sus diferentes expresiones lingüísticas, a sus prácticas y costumbres para garantizar su acceso a la justicia y participación ciudadana, o que se traten de aspectos que afecten o lleguen a afectar de manera directa los derechos o la autonomía que les corresponde en su autodeterminación, así como de sus representantes o autoridades internas.

44. **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** El fiscal general de la República no formuló pedimento.

45. **Alegatos.** En auto de veinticinco de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por formulados alegatos a la parte actora y al Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

46. **Cierre de la instrucción.** Mediante proveído de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor cerró instrucción para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

47. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la promovente de la acción plantea la posible contradicción de diversos artículos de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, reformada mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintiuno de julio de dos mil veintiuno, frente a la Constitución General de la República.

48. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con precisiones, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

49. 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,[1] la sentencia debe contener la fijación breve y precisa de las normas generales que son materia de la presente acción de inconstitucionalidad.

50. Ahora bien, los preceptos combatidos que fueron objeto de reforma en el Decreto 299 mediante el cual se reformó la Ley Orgánica de los Municipios

[1] "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; ..."

del Estado de Tabasco, concretamente, los artículos 29, fracción LVIII, 65, fracción XX, y se le adiciona la fracción XXI, la denominación del capítulo IV del título quinto; 102, fracciones VI y VIII, 103, 105 y se deroga el artículo 104, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad de veintiuno de julio de dos mil veintiuno, son del tenor siguiente.

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco

"**Artículo 29.** Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

"...

"LVIII. Designar a los delegados, subdelegados, jefes de sector y jefes de sección de conformidad con lo establecido por el artículo 103 de la presente ley."

"**Artículo 65.** El presidente municipal es el órgano ejecutivo del Ayuntamiento y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"XX. Proponer a las personas que ocuparán los cargos de delegado, subdelegado, jefe de sector y jefe de sección municipales; y,

"XXI. Las demás que le concedan las leyes, reglamentos y otras disposiciones legales."

Título quinto
De los delegados, subdelegados, jefes de sector y jefes de sección

Capítulo IV
Designación de delegados, subdelegados, jefes de sector y jefes de sección

"**Artículo 102.** Para ser delegado municipal, subdelegado, jefe de sector o de sección se requiere:

"...

"VI. No ser propietario o administrador de establecimientos, donde se expendan licores o bebidas embriagantes en la comunidad donde será designado;

"...

"VIII. Las demás que se señalen en otras disposiciones aplicables."

"**Artículo 103.** Los delegados, subdelegados, jefes de sector y jefes de sección, serán designados por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, durante los meses de enero a marzo del año siguiente al del inicio del periodo constitucional. En caso de empate, el presidente municipal tendrá voto de calidad. Dicha designación deberá atender al principio de paridad de género.

"El Ayuntamiento determinará las acciones necesarias para el cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior; y en su caso, el procedimiento para la remoción de delegados, subdelegados, jefes de sector y jefes de sección, en el reglamento que para tal efecto expida."

"**Artículo 104.** Se deroga."

"**Artículo 105.** Las autoridades designadas entrarán en funciones dentro de los ocho días siguientes a la comunicación del resultado. El presidente municipal tomará la protesta de ley y dará posesión a los delegados, subdelegados, jefes de sector y jefes de sección.

"Los delegados, subdelegados, jefes de sector y jefes de sección durarán en su cargo tres años, pudiendo ser removidos por el Ayuntamiento en cualquier tiempo por causa justificada, que calificará este mismo órgano, en este caso, el Ayuntamiento designará al substituto, de entre los vecinos de la demarcación respectiva.

"Los delegados y subdelegados, jefes de sector y jefes de sección, podrán ser designados nuevamente para el periodo inmediato por una sola ocasión. ..."

III. OPORTUNIDAD

51. Conforme al artículo 60 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; y que, en materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

[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."

52. En este caso, la acción es oportuna porque el decreto combatido se publicó el veintiuno de julio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de la entidad; por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad corrió del veintidós de julio al veinte de agosto de dos mil veintiuno; y el escrito de demanda fue presentado el veinte de agosto de la referida anualidad. Por tanto, se satisface el presupuesto procesal de temporalidad.

53. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con precisiones, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

IV. LEGITIMACIÓN

54. Acto continuo, se procede a analizar la legitimación de quien promovió la demanda de acción de inconstitucionalidad.

55. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[3] prevé que la acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados

[3] "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"...
"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
"...
"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

56. En el caso, la demanda fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quien de conformidad con la porción constitucional precitada, cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional.

57. Además, la acción de inconstitucionalidad fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República, de doce de noviembre de dos mil diecinueve.

58. Y dicha funcionaria cuenta con facultades para representar a la Comisión en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 del reglamento interno de esa Comisión;[4] por lo que es de concluirse que tiene legitimación para participar en este medio de control constitucional.

59. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad fue hecha valer por parte legitimada para ello, ya que tiene fundamento en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, que dispone que el organismo puede ejercer ese medio de control constitucional, en contra leyes de carácter federal o de

[4] "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;
"...
"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte."
"Artículo 18. (Órgano ejecutivo)
"La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal. ..."

las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

60. Por añadidura esa legitimación se acredita porque de la lectura a los conceptos de invalidez que han quedado sintetizados en los resultandos de esta sentencia, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce violación a derechos fundamentales, de ahí que sin duda se actualiza lo dispuesto en el inciso g), fracción II del artículo 105 constitucional.

61. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con precisiones, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

62. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente. Así, las autoridades demandadas plantearon lo siguiente:

63. **V.1.** El Poder Ejecutivo demandado aduce que es improcedente la acción de inconstitucionalidad porque la promovente trata de hacer valer una posible violación a derechos político-electorales de los ciudadanos, por lo que, conforme a los artículos 59, 60 y 20, fracción III, de la ley reglamentaria, debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad debido a que no se demuestra que los preceptos impugnados atenten contra esos derechos, pues los cargos de subdelegados y delegados municipales no están contenidos como cargos de elección popular, por lo que la Comisión actora no tiene legitimación en materia electoral para promover la demanda.

64. La causa de improcedencia planteada es infundada, pues, como se apuntó en el apartado de legitimación, la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos aduce violación a derechos fundamentales, de ahí que se actualiza lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

65. **V.2.** Por su parte, el Congreso Local hace valer la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria, quien aduce que la Comisión Nacional actora no impugnó el decreto combatido ante la instancia electoral; sin embargo, debe desestimarse, pues su estudio involucra el fondo del asunto, en tanto la litis consiste en determinar si se está ante derechos fundamentales político-electorales al haber sido modificado el procedimiento de elección para diversos cargos municipales.

66. Al respecto, es oportuno citar la jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."[5]

67. En consecuencia, la causal de improcedencia es infundada.

68. 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, Ortiz Ahlf con precisiones, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Esquivel Mossa votó apartándose de consideraciones.

VI. ESTUDIO DE FONDO

69. **VI.1. Consideraciones previas.** Previo a analizar si la reforma a los artículos de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco relativas al proceso de designación de los delegados y subdelegados municipales de Tabasco, vulnera o no el parámetro de regularidad constitucional y, si es una medida regresiva y contraria o no al derecho de participación política de los ciudadanos, protegido en los artículos 35, fracciones I y II, de la Constitución

[5] Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, con número de registro digital: 181395.

Federal, 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se hacen las siguientes precisiones.

70. Previo a la reforma impugnada, la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco establecía que la elección de los delegados y subdelegados se llevaría a cabo mediante sufragio libre y secreto, como se advierte de la redacción del anterior artículo 103 de ese ordenamiento, el que se transcribe a continuación:

"Artículo 103. La elección de los delegados y subdelegados se llevará a cabo mediante sufragio libre y secreto, durante los meses de marzo a mayo del año siguiente al del inicio del periodo constitucional.

"El Procedimiento para la elección de delegados y subdelegados será el siguiente:

"I. El Ayuntamiento, emitirá por lo menos treinta días antes de la fecha señalada para la elección, la convocatoria que fijará el procedimiento para el registro de los aspirantes a delegados y subdelegados municipales, así como el proceso de elección, misma que deberá ser publicada en cuando menos uno de los periódicos de mayor circulación en el Municipio de que se trate y difundida en los lugares públicos de la comunidad;

"II. Los aspirantes a delegados y subdelegados municipales, deberán registrar sus fórmulas, dentro del término concedido para ello, en la Secretaría del Ayuntamiento, adjuntando a su registro los documentos para acreditar los requisitos anteriores;

"III. El registro de las fórmulas se efectuará ante la Secretaría del Ayuntamiento, misma que verificará el cumplimiento de los requisitos que se exigen para la participación y hará del conocimiento del Cabildo lo que corresponda, para que dentro de los cinco días siguientes al del vencimiento del plazo para el registro de candidatos, se emita el acuerdo por el que se admitan o desechen según el caso, el registro de las fórmulas;

"IV. Ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección municipal en el mismo proceso;

"V. En la celebración de las elecciones, sólo podrán votar los ciudadanos que presenten su credencial para votar con fotografía, en la que se acredite que su domicilio pertenece a la localidad donde se va a llevar a cabo la elección; en su caso, deberán respetarse los usos y costumbres de la comunidad;

"VI. El Ayuntamiento instalará mesas receptoras de votos, integradas por cuando menos dos representantes del Ayuntamiento designadas al efecto y un representante por cada una de las fórmulas, éstos deberán elaborar una lista de las personas que acudan a emitir su voto, las cuales podrán firmar si así lo desean;

"VII. Una vez concluido el proceso de cómputo de votos, previa acta circunstanciada que firmarán los responsables de la mesa receptora y los representantes de las fórmulas; se fijarán los resultados correspondientes, el Ayuntamiento ordenará su publicación dentro de los cinco días siguientes y otorgará el nombramiento a los candidatos de la fórmula ganadora.

"Si alguno de los representantes de las fórmulas se niega a firmar, no será causa de nulidad de la elección; y,

"VIII. Las resoluciones por las que se declare válida una elección y se otorgue la constancia a los electos serán definitivas.

"Los actos y resoluciones derivados del proceso de elección de delegados y subdelegados podrán ser impugnados en términos del artículo 63 bis, párrafo tercero, fracciones III y V, de la Constitución Política Local y de las leyes de la materia.

"Los jefes de sector y de sección serán designados directamente por el Ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal o podrán ser electos, conforme a las disposiciones anteriores."

71. Ahora bien, se advierte que el objetivo de la reforma impugnada fue modificar el proceso de designación de los delegados y subdelegados municipales, pasando de un procedimiento de elección directa mediante sufragio, a

una designación por parte del Ayuntamiento, lo que implicó reformar los artículos 29, 65, 102, 103, 104 y 105 de la ley orgánica cuestionada.

72. De la lectura a los artículos impugnados, se obtiene que el artículo 29 incorporó en su fracción LVIII la competencia del Ayuntamiento para designar a los delegados, subdelegados, jefes de sector y jefes de sección, de conformidad con el diverso 103 de ese ordenamiento.

73. Por su parte, en la fracción XX del artículo 65 se estableció que el presidente municipal será competente para proponer a las personas que ocuparán los mencionados cargos; en el artículo 102, respecto de los requisitos para ser delegado, subdelegado, jefe de sector o de sección municipal, se reemplazó el vocablo "electo" por "designado"; y en el 103 se hizo evidente el cambio del proceso de designación de las autoridades municipales en cuestión. A su vez, se suprimió el texto del artículo 104 de la ley estudiada, que regulaba el supuesto para convocar a otra elección en los casos en los que no pudiera llevarse a cabo la elección en la fecha prevista; y, finalmente, en el diverso 105, se ajustó el texto relativo a la entrada en funciones de esas autoridades para incorporar "designación" en lugar de "elección".

74. Por otra parte, conviene, en primer lugar, establecer que esta Suprema Corte considera que no estamos ante un asunto de carácter electoral, debido a que no puede considerarse que se impugnan normas generales de esa naturaleza, pues para que la materia del asunto sea considerada como electoral, las disposiciones combatidas deben involucrar la regulación de algún procedimiento de renovación de algún cargo de elección popular, o bien, la integración de los organismos administrativos encargados de garantizar la legalidad de esos procedimientos electorales en estricto sentido, lo que en el caso no acontece.[6]

75. **VI.2. Estudio del único concepto de invalidez.** De la demanda se desprende que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su único

[6] Jurisprudencia P./J. 49/2005, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL ACUERDO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR TRATARSE DE UN ACTO EN MATERIA ELECTORAL.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de dos mil cinco, página 1019, registro digital: 178487.

concepto de invalidez aduce que las reformas a la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, relativas al proceso de designación de los delegados y subdelegados municipales, se traducen en una medida regresiva y contraria al derecho de participación política de los ciudadanos de votar y ser votados en condiciones de igualdad y paridad, pues antes de la reforma esos cargos se decidían por sufragio libre, directo y secreto; empero, a partir de la reforma la designación de éstos se hará mediante la aprobación de los integrantes de cada Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, lo que equivale a un retroceso en materia de derechos fundamentales, ya que se vulnera el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

"Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"I. Votar en las elecciones populares;

"II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación."

76. Del artículo recién transcrito se desprende que son derechos de los ciudadanos votar en elecciones populares y poder ser votado en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

77. Ahora bien, el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine. Ese precepto se reproduce a continuación:

"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:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado."

78. Precisado lo anterior, debe decirse que es infundado el planeamiento de la actora respecto de la violación de derechos político-electorales, pues, aun cuando no se cuestiona que el derecho al voto pasivo y activo es indispensable para el funcionamiento y organización democrática, éstos no se vulneran mediante el Decreto 299 impugnado.

79. De la legislación de Tabasco, específicamente del contenido del artículo 64 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, se desprende que son autoridades municipales del Ayuntamiento: el presidente municipal, el síndico de hacienda, el secretario del Ayuntamiento y los titulares de los órganos administrativos, los delegados municipales, los subdelegados municipales, los jefes de sector, los jefes de sección y los Jueces calificadores; sin embargo, conforme a la fracción I del artículo 115 de la Norma Fundamental, por mandato constitucional, se eligen por elección popular en los Ayuntamientos sólo los cargos de presidente municipal, síndicos y regidores.

80. Si bien se coincide en que en la administración pública municipal pueden existir diversas autoridades al Ayuntamiento, como lo son en el caso, los delegados y subdelegados, también lo es que el ejercicio de las competencias municipales recae exclusivamente en las autoridades municipales mencionadas en el artículo 115, fracción I, constitucional, por lo que es indispensable que esos cargos se elijan mediante el voto directo, pues la finalidad de esa disposición es garantizar la autonomía del gobierno municipal; es decir, asegurar que autoridades que no formen parte del Ayuntamiento estén excluidas de la toma de decisiones respecto del ejercicio de las competencias originarias del Municipio.

81. El anterior razonamiento se obtiene del procedimiento legislativo que en junio de mil novecientos noventa y nueve trajo como consecuencia el establecimiento de los únicos tres cargos que integran un Ayuntamiento y la obligatoriedad de que se elijan mediante voto directo.

82. Por todo lo anterior, se advierte que la Constitución Federal establece garantías para la conformación democrática de los órganos de gobierno municipal, derivado de los artículos 41, párrafos primero y tercero, fracción I;[7] 115, fracción I, y 116, fracción IV, inciso a),[8] que aseguran que la renovación de los

[7] "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
"...
"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:
"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.
"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.
"Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.
"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro."

[8] "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:
"a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición."

integrantes de los Ayuntamientos se realice por elección directa, esto es, con elecciones libres, auténticas y periódicas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y, conforme a lo dispuesto en el diverso 35, fracción II, que se garantice el derecho de los ciudadanos de poder ser votados para todos los cargos de elección popular cuando cuenten con las calidades que establezca la ley.

83. Por tanto, el hecho de que con el Decreto 299 impugnado se hayan reformado diversos artículos con el objeto de modificar el proceso de designación de los delegados y subdelegados municipales, pasando de un procedimiento de elección directa mediante sufragio a la designación por parte del Ayuntamiento, no vulnera la Constitución Federal, puesto que el Congreso Local cuenta con libertad de configuración para regular las facultades y obligaciones de los Municipios que integran el Estado de Tabasco, establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento de los Ayuntamientos y de la administración pública municipal en términos de lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Federal.

84. En esos términos, se obtiene que la Constitución Federal no prevé la selección de los delegados y subdelegados mediante elecciones o voto directo, como sí lo establece para el presidente municipal, los síndicos y los regidores; en otras palabras, el proceso para la elección de los delegados y subdelegados no nace de un mandato constitucional que conlleve necesariamente realizarlo mediante sufragio.

85. Este Alto Tribunal ya se ha pronunciado al respecto al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 3/2005,[9] en el sentido de que, constitucionalmente, no se prevé que el nombramiento de diversas autoridades municipales a las señaladas en la fracción I del artículo 115 constitucional deba realizarse mediante elecciones; por lo que la Legislatura del Estado puede establecer el procedimiento de designación en uso de su libertad de configuración, subrayando que en caso de ordenar que se elijan mediante voto, ese procedimiento no es considerado un proceso electoral propiamente dicho.

[9] Bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en sesión de diecisiete de marzo de dos mil cinco.

86. De esa ejecutoria también se desprende que no es dable considerar que dichos servidores públicos municipales tengan que ser elegidos mediante un proceso electoral, debido a que la Constitución Federal no establece nada respecto de la forma en que deben ser nombrados, por ende, su nombramiento puede hacerse mediante designación directa sin que ello implique una violación a ésta.

87. En esos términos, derivado de que los artículos 35, fracciones I y II, 41, 115 y 116 constitucionales, no refieren en modo alguno al nombramiento de los subdelegados o delegados municipales, no se violan los derechos de votar y ser votado, pues contrario a lo que aduce la actora, el artículo 115 otorga la facultad a las Legislaturas Locales para legislar sobre la organización y funcionamiento del órgano municipal, siempre que se respeten las bases señaladas en la Constitución Federal y, por ende, el concepto de invalidez deviene infundado.

88. De la misma manera, es infundado el planteamiento de la Comisión actora respecto de que el Decreto 299 impugnado vulnera el artículo 1o. constitucional por lo que hace al principio de progresividad, puesto que, como ya se apuntó, los nombramientos de los auxiliares municipales, en el caso concreto, subdelegados y delegados no son parte de los cargos respecto de los cuales se pueda vulnerar el derecho de votar y ser votado; por lo que al no ser derechos político-electorales del ciudadano, no cuentan con fundamento constitucional para ser protegidos al no estar regulados por el artículo 31, fracciones I y II, ni por los diversos 41, 115 y 116 constitucionales; por tanto, no transgrede el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, pues con la reforma no se disminuyó el grado de protección de algún derecho humano al modificar el procedimiento para ocupar los cargos de subdelegado y delegado municipal.

89. Por último, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que en la última parte del concepto de invalidez la actora señala que en Tabasco se cuenta con pueblos y comunidades indígenas que pudieren llegar a ser afectados por el Decreto 299.

90. Es infundado el planteamiento porque del contenido de la reforma impugnada no se desprende actividad legislativa que pudiere afectar directamente los

derechos o intereses de las comunidades y pueblos indígenas, ni siquiera indirectamente, en virtud de que las autoridades cuyo procedimiento de selección se regula, son autoridades administrativas de los Municipios; se reitera que al no estar frente a una reforma en materia electoral, ningún artículo de la reforma restringe derechos de los integrantes de las comunidades indígenas o se regulan cuestiones en relación a su política, economía o cultura.

91. Lo antedicho se robustece con el artículo 32[10] del ordenamiento combatido, el cual establece con claridad que los Municipios que tengan una población indígena considerable, los Ayuntamientos respectivos deberán contar con una dirección o departamento de asuntos indígenas para atender o canalizar sus necesidades, con respecto a su cultura, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización comunitaria, las demandas y propuestas de las personas y comunidades indígenas de su circunscripción; por ende, los delegados y subdelegados son representantes auxiliares de los Ayuntamientos, y no representantes de las comunidades indígenas, pues para ello existen unidades administrativas cuyo objeto es proteger y representar a la población indígena conforme a sus tradiciones y normas internas.

92. En esos términos, al resultar infundado el concepto de invalidez esgrimido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, procede reconocer la **validez** del Decreto 299, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de veintiuno de julio de dos mil veintiuno.

93. Similares consideraciones se sostuvieron en lo conducente en la controversia constitucional 38/2019[11] y en la acción de inconstitucionalidad 3/2005.[12]

[10] "Artículo 32. Para los efectos de dar cumplimiento a las atribuciones a que se refieren los dos preceptos que anteceden, en los municipios que cuenten con una población indígena considerable, los ayuntamientos contarán con una Dirección o un Departamento de Asuntos Indígenas para atender o canalizar, con respeto a su cultura, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización comunitaria, las demandas y propuestas de las personas y comunidades indígenas de su circunscripción y que sean de su competencia."

[11] Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte.

[12] Bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en sesión de diecisiete de marzo de dos mil cinco.

94. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 70, 78 y 82, y con consideraciones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra presidenta Piña Hernández con sendos votos concurrentes. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea con voto particular.

VII. DECISIÓN

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

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del Decreto 299, mediante el cual se reformó la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, concretamente los artículos 29, fracción LVIII, 65, fracción XX y se le adiciona la fracción XXI, la denominación del capítulo IV, del título quinto, 102, fracciones VI y VIII, 103, 105 y se deroga el artículo 104, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de veintiuno de julio de dos mil veintiuno.

TERCERO.—Publíquese esta resolución 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 apartándose de consideraciones en la parte del proyecto de causas de improcedencia, en relación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Ortiz Ahlf con precisiones, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, 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 siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 70, 78 y 82 del proyecto original y con consideraciones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del Decreto 299 mediante el cual se reformó la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, concretamente los artículos 29, fracción LVIII; 65, fracción XX y la adición de la fracción XXI; la denominación del capítulo IV, del título quinto; 102, fracciones VI y VIII; 103, 105 y se deroga el artículo 104, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veintiuno de julio de dos mil veintiuno. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra presidenta Piña Hernández con sendos votos concurrentes. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó en votación económica 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.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de siete votos de la señora Ministra y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández en el sentido de que no era necesaria una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que sí era necesaria. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

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 de Acuerdos que da fe.

Nota: La tesis aislada P. XVI/2005 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 905, con número de registro digital: 178415.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto concurrente del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 123/2021.

I. Antecedentes

1. En la sesión de diecinueve de enero de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto 299, publicado en el medio oficial local el veintiuno de julio de dos mil veintiuno, y mediante el cual se modificó la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, específicamente los artículos 29, fracción LVIII, 65, fracciones XX y XXI, 102, fracciones VI y VIII, 103, 104 y 105.

2. La cuestión jurídica que el Pleno resolvió fue si la modificación del proceso de designación de los delegados y subdelegados municipales, al pasar de un proceso de elección directa a otro donde son elegidos por el Ayuntamiento, vulnera el principio de progresividad, el derecho al voto activo y pasivo y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

II. Razones de la mayoría

3. En el estudio de fondo, como consideración previa determinamos que este asunto no era de carácter electoral, pues conforme a la jurisprudencia del Pleno,[1] las normas impugnadas no regulan un procedimiento de renovación de algún cargo de elección popular o la integración de los órganos administrativos encargados de garantizar la legalidad de los procesos electorales.

4. Al analizar el único concepto de invalidez, y conforme a las consideraciones de la controversia constitucional 38/2019 y de la acción de inconstitucionalidad 3/2005,[2] determinamos que la supuesta vulneración al derecho al voto activo y pasivo era infundada.

5. Establecimos que conforme a la fracción I del artículo 115 constitucional, en los Ayuntamientos únicamente los cargos de presidente municipal, síndico y regidor eran electos popularmente, y que en la administración pública municipal pueden existir autoridades auxiliares como en el caso son los delegados y subdelegados municipales del Estado de Tabasco.

6. Señalamos que la Constitución Federal garantiza la conformación democrática de los órganos del Gobierno Municipal, pues los artículos 41, 115 y 116 aseguran la renovación del Ayuntamiento mediante elecciones directas, y conforme al diverso 35 se garantiza el derecho al voto pasivo.

7. Por ello, concluimos que la modificación del proceso de designación de los delegados y subdelegados municipales, no vulnera la Constitución, pues la

[1] Jurisprudencia P./J. 49/2005, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL ACUERDO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR TRATARSE DE UN ACTO EN MATERIA ELECTORAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de dos mil cinco, página 1019, registro digital: 178487.

[2] Controversia constitucional 38/2019, apartado A, párrafo 38 y ss., fallada el 3 de noviembre de 2020 bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, y acción de inconstitucionalidad 3/2005, considerando séptimo, fallada el 17 de marzo de 2005 bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

Legislatura Local tiene libertad configurativa para regular las facultades y obligaciones de los Municipios y para establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento de los Ayuntamientos.

8. Siguiendo nuestro precedente de la acción de inconstitucionalidad 3/2005, determinamos que la Constitución no exige que el nombramiento de las autoridades municipales diversas a las previstas en el artículo 115 deba realizarse mediante elecciones, por lo que las Legislaturas pueden establecer un procedimiento de designación en esos casos en uso de su libertad configurativa.

9. Finalmente, también declaramos infundado que el decreto vulnerara el artículo 1o. constitucional en cuanto al principio de progresividad, pues la reforma no disminuyó el grado de protección de ningún derecho humano, así como tampoco vulneró el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, ya que no los afectó de alguna manera.

III. Razones de la concurrencia

10. Estoy a favor de declarar infundados los conceptos de invalidez señalados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, por consiguiente, de reconocer la validez del Decreto 299 que reformó la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.

11. No obstante, tal como lo señalé durante la discusión del asunto, me separo de los párrafos 83 y 87 de la sentencia,[3] porque en mi opinión, el decreto impugnado es válido no porque el Congreso Local tenga libertad configurativa para regular las facultades y obligaciones de los Municipios y para establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento del Ayuntamiento, conforme al artículo 115 constitucional, como se señala en dichos párrafos.

12. Desde mi perspectiva, basta con afirmar, tal como se hace en los diversos párrafos 84 y 85, que la Legislatura Local en ejercicio de su libertad configurativa, puede establecer el procedimiento de designación que decida, pues, según se afirma, el proceso para elegir a los delegados y subdelegados municipales no nace de un mandato constitucional que conlleve realizarlo necesariamente mediante sufragio.

[3] Párrafos 78 y 82 del proyecto, tal como se señala en la votación del engrose respectivo.

13. Por otra parte, también me separo del párrafo 74 del engrose,[4] en la parte donde se señala que las normas impugnadas no son de carácter electoral, pues, según se afirma siguiendo la tesis de jurisprudencia P./J. 49/2005,[5] derivada de una controversia constitucional, dichas normas no regulan un procedimiento de renovación de algún cargo de elección popular o la integración de los órganos administrativos que se encargan de garantizar la legalidad de los procesos electorales.

14. Desde mi perspectiva, dado que en este caso estamos en una acción de inconstitucionalidad, y no en una controversia constitucional, lo apropiado es que por especialidad nos apoyemos de los precedentes que corresponden a este medio de control; así, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017[6] se encuentran las consideraciones para que el Pleno pueda determinar si las normas impugnadas se relacionan de algún modo con los procesos electorales para fines de la procedencia de dicho medio de control.

15. Finalmente, en la discusión del asunto también señalé que tengo consideraciones adicionales a las apuntadas en el engrose; estas consideraciones serían en el párrafo 82 de la sentencia, pues en dicho numeral se sostiene que la Constitución Federal garantiza la conformación democrática de los órganos del Gobierno Municipal mediante la renovación de los Ayuntamientos a través de elecciones directas y el derecho al voto pasivo.

16. Coincido con estas consideraciones que derivan de la controversia constitucional 38/2019; sin embargo, en la sentencia hizo falta precisar que para la conformación democrática de los órganos de gobierno municipal, la Constitución también garantiza el principio de paridad de género y la representación proporcional, consideraciones que sí están previstas en el precedente mencionado.

17. Respetuosamente,

Este voto se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

[4] Párrafo 70 del proyecto, tal como se señala en la votación del engrose respectivo.
[5] Jurisprudencia P./J. 49/2005, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL ACUERDO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR TRATARSE DE UN ACTO EN MATERIA ELECTORAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de dos mil cinco, página 1019, registro digital: 178487.
[6] Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, fallada el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete; en específico, véanse los párrafos 33 a 40 de la sentencia.

Voto concurrente que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 123/2021, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de diecinueve de enero de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno reconoció por mayoría de siete votos la validez del Decreto 299, mediante el cual se reformó la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, concretamente los artículos 29, fracción LVIII, 65, fracción XX, y se le adiciona la fracción XXI, la denominación del capítulo IV, del título quinto; 102, fracciones VI y VIII, 103, 105; y se deroga el artículo 104, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de veintiuno de julio de dos mil veintiuno, cuyo objeto fue modificar el proceso de designación de los delegados y subdelegados municipales, pasando de uno de elección directa mediante sufragio, a otro de designación por parte del Ayuntamiento.

En el caso concreto, el Tribunal Pleno consideró que la Constitución Federal no mandata que la elección de delegados y subdelegados se realice mediante elecciones o sufragio directo, pues dicha decisión entra bajo la libertad configurativa de las Legislaturas Locales, de conformidad con el artículo 115 constitucional.

Esto es, aunque estos funcionarios en el antiguo diseño normativo eran elegidos mediante un procedimiento de elección directa, se determinó que en la especie no se está frente a cargos de elección popular y, por ende, no se violentan los derechos político-electorales tanto en su vertiente activa como pasiva, ya que conforme a la fracción I del artículo 115 constitucional,[1] por mandato constitucional se eligen por elección popular en los Ayuntamientos solamente los cargos de presidente municipal, síndicos y regidores.

Tampoco el Tribunal Pleno estimó regresiva la medida impugnada, porque los cargos de delegados y subdelegados no forman parte de aquéllos a los cuales se les pueda vulnerar el derecho de votar y ser votado, como sí lo son los del presidente municipal, síndicos o regidores.

[1] "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:
"I. Cada Municipio será gobernado por un **Ayuntamiento de elección popular directa**, integrado por un **Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas** que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. ..."

Finalmente, se estimó que la medida no es susceptible de afectar o restringir los derechos de los integrantes de las comunidades indígenas, porque los delegados y subdelegados son representantes auxiliares de los Ayuntamientos, mas no representantes de las comunidades indígenas; para tal fin existen unidades administrativas cuyo objeto es proteger y representar a dicho grupo poblacional conforme a sus tradiciones y normas internas.

Precisado lo anterior, si bien comparto el sentido de la resolución, emito el presente voto concurrente porque no coincido con las afirmaciones contenidas en los párrafos 90 y 93 de la sentencia.

En efecto, en el párrafo 90 se afirma que, de la reforma impugnada, no se desprende actividad legislativa que pudiera afectar directamente los derechos o intereses de las comunidades y pueblos indígenas, *ni siquiera indirectamente,* en virtud de que las autoridades cuyo procedimiento de selección se regula, son autoridades administrativas de los Municipios.

Respetuosamente no comparto esa afirmación por dos razones: la **primera,** porque el estándar de consulta tutela a los pueblos y a las comunidades indígenas frente a medidas legislativas que sean susceptibles de afectarlos *directamente* en sus derechos o bienes colectivos, de donde se desprende que no incluye afectaciones *indirectas*; la **segunda,** porque en el caso concreto es claro que la medida legislativa cuestionada no afecta directamente dichos intereses colectivos, pues únicamente implicó una variación en la forma de elegir a las personas que fungirán como auxiliares de las autoridades centrales (presidente, síndicos y regidores) de los Municipios de Tabasco, que no irradia afectación a su autonomía, autogobierno o formas de organización interna.

Por otro lado, en el párrafo 93 se afirma que *similares* consideraciones se sostuvieron en la controversia constitucional 38/2019 y en la acción de inconstitucionalidad 3/2005, no obstante, si bien es cierto que en dichos precedentes las consideraciones de fondo fueron muy similares a las que se analizan en esta acción de inconstitucionalidad 123/2021, en el sentido de que sólo los cargos establecidos en la Constitución Federal son los únicos que están bajo el régimen necesariamente de elección directa mediante sufragio, también lo es que las *circunstancias fácticas* que dieron origen a esos precedentes fueron distintas.

Por un lado, en el precedente de la controversia constitucional 38/2019 la litis versó sobre la equiparación de los presidentes de comunidad con los regidores municipales en Tlaxcala, a los cuales se les confería derecho de voto en las sesiones del Cabildo municipal.

Por otro, en la acción de inconstitucionalidad 3/2005, para efecto de analizar si el asunto revestía carácter o no electoral, se estudió si la elección de los auxiliares de los Ayuntamientos, es decir, de las autoridades submunicipales –agentes y subagentes–, debía realizarse mediante elecciones.

El caso que se analiza es totalmente distinto, pues aquí se analiza el cambio de elección directa de delegados y subdelegados municipales a designación por parte del Cabildo y a propuesta del presidente municipal.

Consecuentemente, aunque compartí el sentido de la resolución que nos ocupa, preciso mi opinión respecto a su contenido en los términos expuestos en el presente voto.

Este voto se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2022, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE DIEZ DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRÉS.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad 38/2022, el Tribunal Pleno, por mayoría de ocho votos, declaró la invalidez del artículo 11, fracción XI, de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Número 030, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de enero de dos mil veintidós.

2. Para llegar a esta conclusión, la sentencia utiliza una metodología basada en un test de mera razonabilidad.

3. Si bien voté a favor de la propuesta, pues considero que las normas sí son violatorias del principio de igualdad, lo cierto es que la metodología de adjudicación constitucional adecuada es la aplicación de un escrutinio estricto.

4. He sostenido que un escrutinio ordinario se realiza en una sentencia constitucional en los asuntos en que no se incide de manera directa sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo. Mientras que un test de escrutinio estricto se actualiza cuando en el caso se involucre: a) categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o. de la Constitución General; b) se afecten derechos

humanos reconocidos por el propio Texto Constitucional y/o por tratados internacionales; o c) se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución General prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.[1]

5. Un test de escrutinio estricto implica analizar lo siguiente:

a) Si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con **una finalidad imperiosa.** No debe exigirse simplemente que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante, es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

b) Si la distinción legislativa está **estrechamente vinculada** a "esa finalidad constitucionalmente imperiosa" (totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos).

c) La **distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva** posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

6. El artículo 1o. de la Constitución General, en su último párrafo, señala:

"Artículo 1o.

"…

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

7. Así, considero que la Constitución prohíbe la distinción injustificada o la restricción del derecho a acceder a determinado cargo o profesión basadas en categorías sospechosas (antecedentes penales o de condena, sujeción a procesos judiciales, entre otras) si éstas no sobrepasan un escrutinio estricto.

8. Estimo que, en el presente caso, exigir el requisito referido constituye una diferencia de trato injustificada a partir de la condición social de una persona que pretende acceder a un cargo público; además puede resultar en una clara afectación a su dignidad humana.

[1] Ver por ejemplo amparo en revisión 202/2013.

9. Así voté, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, fallada por el Tribunal Pleno el 23 de enero de 2020, donde se invalidó el requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a cargos municipales.

10. Por tanto, si bien coincido con la invalidez de la norma, lo hago bajo razones diversas aquí expresadas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 38/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de abril de 2023 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 24, Tomo I, abril de 2023, página 747, con número de registro digital: 31406.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 107/2016 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 651, con número de registro digital: 30138.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 204/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el dieciocho de agosto de dos mil veintidós, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, la cual fue promovida por el Municipio de Tijuana, Estado de Baja California, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad. El Municipio impugnó un decreto que contenía una reforma al artículo 42 de la Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California, que se refería a los tipos de ausencias de un presidente municipal y cuándo podría, el Congreso Local, nombrar un sustituto en estos supuestos.[1]

El Municipio actor argumentó la invalidez del artículo impugnado, entre otras razones, por violaciones al procedimiento legislativo, como la no justificación de la

[1] "**Artículo 42.** De las ausencias de un Munícipe. Las ausencias de un munícipe podrán ser temporales o definitivas. Serán ausencias temporales las que no sean mayores a 30 días naturales. Las ausencias temporales serán cubiertas por el suplente.
"Las ausencias mayores a 30 días naturales serán resueltas en definitiva por el Congreso del Estado. Cuando por cualquier circunstancia el suplente no asumiera el cargo o no se presentara, el Gobernador del Estado enviará una terna de propuesta al Congreso del Estado."

dispensa de trámite del proceso legislativo y la falta de aviso a los Municipios para que participaran en éste. El Municipio consideró que estas omisiones vulneran los artículos 14 y 16 de la Constitución Política del País, 30 y 31 de la Constitución Local, y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.[2]

Al respecto, por mayoría de siete votos,[3] el Tribunal Pleno invalidó la norma porque, efectivamente, existieron violaciones graves al proceso de confección legislativa. El Congreso del Estado de Baja California dispensó el trámite legislativo del decreto de reformas sin justificar la existencia de hechos que evidenciaran la urgencia en la discusión y la aprobación de la iniciativa de ley, tampoco justificó que de no realizarse la dispensa ocurrirían consecuencias negativas para la sociedad. Estas dos cuestiones que NO llevó a cabo el Congreso transgreden de manera directa mandatos expresos dispuestos por los artícu-

[2] "**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.
Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. …"
"**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo."
"**Artículo 30**. Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.
"El mismo procedimiento se seguirá con:
"I. El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la Administración de Justicia; y
"II. Los ayuntamientos, cuando la Iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de esta Constitución."
"**Artículo 31.** En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos."
"**Artículo 120.** Las Comisiones de Dictamen Legislativo respectivas, anunciarán al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos y al Poder Judicial, cuando menos con cinco días de anticipación la fecha de la Sesión, a efecto de que concurran al desahogo de las sesiones si lo estiman conveniente; a presentar o hacer valer sus opiniones o alegatos, tal y como lo establece el Artículo 30 de la Constitución Local; además de que el mismo procedimiento se seguirá con el Tribunal de Justicia Electoral y el Instituto Estatal Electoral, cuando la Iniciativa se refiera a los asuntos de carácter Electoral."
[3] De las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

los 31 de la Constitución Local y 119 de la Ley Orgánica de ese Congreso, así como por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.[4]

En efecto, en el acuerdo que dispensó a la iniciativa de trámite, únicamente *se trató de justificar* la urgencia a partir de la existencia de un vacío normativo respecto a los criterios y procedimientos para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los munícipes, pero no se aludió a ningún hecho que realmente fuera generador de la condición de urgencia y que, de no llevarse a cabo, provocara consecuencias negativas para la sociedad, así que entonces no se trató de una razón objetiva y de verdadera "urgencia".

La dispensa de trámite de la iniciativa conllevó el incumplimiento de la obligación del Congreso Local de anunciar a los Municipios, con la anticipación de cuando menos cinco días previos a la sesión, el inicio de la discusión de la reforma para que formaran parte de los trabajos legislativos, como disponen los artículos 30, fracción II, de la Constitución Local y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad federativa.[5] Máxime cuando la iniciativa refiere a asuntos de carácter municipal, pues el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, en la redacción que estaba siendo variada por el Congreso y con la ausencia de los Municipios, permitía a los Ayuntamientos resolver las ausencias de los munícipes conforme a su reglamento interno.[6]

Es evidente que existía obligación legal de convocar a los Municipios para esta reforma legislativa, una por cierto muy seria, pues se les estaba restando una atribución importante, y casualmente sobre este tema en particular se dispensó

[4] **Artículo 31.** Nota *supra* 2.
"**Artículo 119.** Solo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la Comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.
"Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Así mismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.
"No podrá dispensarse el trámite a comisiones de ninguna cuenta pública."
[5] Nota *supra* 2.
[6] "**Artículo 42.** De la Separación Provisional de un Munícipe. La solicitud de licencia para separarse provisional o temporalmente del cargo de un Munícipe, será resuelta en definitiva por el Ayuntamiento, de conformidad con su reglamento interno."

injustificadamente el trámite, que también abarcó la omisión de llamarlos para participar en la reforma. La violación a las normas locales es palmaria.

Razones de la concurrencia

Si bien compartí el sentido de la ejecutoria, el presente documento me permite expresar una perspectiva adicional que subyace en las violaciones de procedimiento legislativo, y que ha sido mi postura en asuntos similares.[7]

En mi opinión, existe un parámetro de índole constitucional, de carácter federal, que fue desatendido por quienes integran el Congreso Local, en específico, el previsto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que tales Poderes se organizarán conforme con la Constitución de cada Estado:

"**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: …"

Considero que dicho mandato convierte a la Constitución de Baja California en parte del parámetro de regularidad para el caso concreto, y que debe observarse para dilucidar si, efectivamente, hubo un incumplimiento a lo previsto en la Constitución Política del País.

En ese tenor, el artículo 31 de la Constitución Local establece que: "*En los* ***casos de urgencia notoria*** *calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede* ***dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes*** *y decretos*."

En el caso, el Congreso Local "justificó" la dispensa del trámite de aprobación del decreto de reformas a partir de la existencia de un vacío normativo respecto al tratamiento de las ausencias de los munícipes. Sin embargo, como señala

[7] Véanse, por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad 116/2020 (veintiséis de noviembre de dos mil veinte) y 121/2020 y su acumulada 125/2020 (veintidós de abril de dos mil veintiuno).

la sentencia, en realidad no hubo justificación alguna, no se expusieron hechos que evidenciaran la condición de urgencia (que de no llevarse a cabo causarían consecuencias negativas para la sociedad). Por ende, no existió una razón objetiva que permitiera justificar la dispensa de trámite.

Esta dispensa de trámite, a su vez, implicó el incumplimiento del artículo 30, fracción II, de la Constitución Local, el cual establece*:* "*Las Comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado,* ***cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto,*** *a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos.*"*;* y apunta, particularmente, que **el mismo procedimiento se seguirá para los Ayuntamientos,** cuando "*la iniciativa se refiera a* ***los asuntos de carácter municipal,*** *en los términos de esta Constitución.*"

Sin duda alguna, la reforma impugnada en esta controversia constitucional se refería a un "asunto de carácter municipal" que requería un procedimiento de convocatoria específico. Sin embargo, como se señaló líneas arriba, el Congreso del Estado de Baja California omitió llamar a los representantes de los Ayuntamientos en el plazo constitucionalmente señalado para que participaran en los trabajos legislativos de reforma.

En ese sentido, la dispensa de trámite sin razones objetivas de justificación y la omisión de llamar a los representantes de los Ayuntamientos en los términos referidos constituyen dos violaciones a la Constitución del Estado de Baja California que, a su vez, implican una vulneración directa a la Constitución Política del País pues, como señalé, el Poder Legislativo del Estado se organiza conforme a su propia Constitución, y en ella se establecen las obligaciones omitidas.

Así, a diferencia de otros asuntos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado violaciones al procedimiento legislativo, considero que aquí el problema medular no sólo se centra en determinar si el proceso se vio afectado a partir de violaciones a la Constitución Local; sino también y con una preponderancia mayor, una flagrante inobservancia del legislador estatal a la Constitución Política del País, específicamente al artículo 116.

En ese tenor, si uno de los Poderes Locales de una entidad federativa actúa en abierta transgresión a su Constitución Local está infringiendo el artículo 116 mencionado, que dispone: "*Los poderes de los Estados se organizarán con-*

forme a la Constitución de cada uno de ellos.". Se trata, así, de un principio de orden político instituido textualmente desde nuestra máxima Norma Fundamental.

De esa manera, una actuación legislativa como la que se presenta en este caso convalida y fomenta que el Poder de un Estado no se organice conforme a su Constitución Local, lo cual resulta contrario al mandato transcrito.

Las reflexiones anteriores, concurrentes, son las que me llevaron a votar a favor de la propuesta, pues considero que la inobservancia del Poder Legislativo del Estado de Baja California a su propia organización interna, de conformidad con lo que mandata su Constitución Local, es una desatención a la regularidad impuesta directamente por el artículo 116 de la Constitución Política del País, una violación tan grave que tiene como efecto la invalidez del procedimiento legislativo.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 204/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2023 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo II, enero de 2023, página 1511, con número de registro digital: 31146.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 242/2019.

1. En sesión de tres de marzo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en contra del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), demandando la invalidez del auto de tres de junio de dos mil diecinueve emitido por este último, mediante el cual admitió a trámite el recurso de revisión RRA 5998/2019.

2. La pregunta constitucional planteada consistía en determinar si la admisión por parte del INAI, de un recurso de revisión sobre una respuesta del INEGI a una solicitud de acceso a la información, invadía las competencias de éste; sin

embargo, por mayoría de seis votos, el Pleno determinó sobreseer en la controversia constitucional al considerar actualizadas dos causas de improcedencia.[1]

I. Razones de la mayoría

3. El sobreseimiento de la controversia constitucional no se obtuvo por una mayoría coincidente en las razones, pues mientras una parte consideró que exista una improcedencia de fuente constitucional, la otra sostuvo que no se había agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, pues el acto combatido no era definitivo.

4. Por un lado, las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea sostuvieron que se actualizaba una improcedencia de fuente constitucional, consistente en afirmar que el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, de la Constitución Federal,[2] al establecer que las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados –salvo el recurso de revisión en materia de seguridad nacional–, buscaba hacer excepcional la procedencia de los recursos para los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información.

5. Por otra parte, los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán sostuvieron que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia,[3] que prevé la improcedencia cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto. Así, al tratarse de la impugnación de un auto admisorio, consideraron que quien cuenta con legitimación activa debía esperar hasta la conclusión del

[1] Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
[2] "Artículo 6o. …
"A. …
"VIII. … Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia …"
[3] "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: …
"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto …"

procedimiento para poder impugnar, en todo caso, la resolución del procedimiento y las cuestiones relativas a su sustanciación.

6. En consecuencia, si bien no se alcanzó una mayoría respecto de ninguna de las dos razones para sobreseer, sí la hubo respecto del sentido de la decisión.

II. Razones del disenso

7. No comparto la resolución mayoritaria porque considero que no se actualizaban las causas de improcedencia aprobadas. En primer lugar, expongo los razonamientos respecto de la "inatacabilidad por parte de los sujetos obligados de las resoluciones emitidas por el INAI" y después, los relativos a la falta de definitividad.

a) Inatacabilidad por parte de los sujetos obligados de las resoluciones emitidas por el INAI

8. Respecto de la inatacabilidad de las resoluciones emitidas por el INAI, para los sujetos obligados, no coincido con el criterio aprobado, pues, desde mi perspectiva, el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, de la Constitución Federal[4] no puede entenderse, ni por su contenido, ni por su teleología, como una excepción sobre la procedencia de las controversias constitucionales previstas en el diverso 105, fracción I, de la misma.

9. Ahora bien, el artículo 6o. constitucional, en la parte señalada, dispone que las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e *inatacables* para los sujetos obligados, con excepción del recurso en materia de seguridad nacional. Esta previsión fue adicionada con motivo de la reforma constitucional en materia de transparencia de siete de febrero de dos mil catorce.

10. De los trabajos legislativos respectivos, resultan relevantes las siguientes consideraciones:

[4] "Artículo 6o. …
"A. …
"VIII. … Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia …"

"3. INCLUIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD E INATACABILIDAD DE LAS RESOLUCIONES DE LOS ÓRGANOS GARANTES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS. SIN RELATIVISMOS.

"Como es sabido en algunas entidades federativas se ha constituido un entramado normativo donde se ha pretendido o ha hecho revisables las resoluciones de los órganos garantes de acceso a la información, al sugerir o plantear que éstas pueden ser impugnables por las autoridades o sujetos obligados, y que tal impugnación pueda ser revisable por el Tribunal Superior de Justicia o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o instancia equivalente. Siendo que tal revisión sea hecha por una 'instancia no especializada'.

"Por lo tanto, para evitar la tentación de incluir disposiciones contrarias a dicho principio en las leyes federales o locales en la materia, resulta oportuno dejar expresamente establecido el principio de definitividad de las resoluciones de los órganos garantes por parte de las autoridades, sin relatividades o tibiezas a este respecto, sino de manera contundente y amplia. Dicha definitividad debe quedar claro es para los poderes, autoridades, entidades, órgano, organismo, personas o sujetos obligados, pues es claro que queda en favor de los particulares para impugnarlos mediante el juicio de amparo ante las autoridades jurisdiccionales competentes, conforme a los términos y formas previstos en la legislación de la materia, o previamente por las vías que al efecto se determinen y procedan.

"Cabe recordar que el poder Judicial de la Federación, al respecto ha señalado que la Ley dispone categóricamente que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver los recursos de revisión, serán definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. Así, resulta evidente que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión emitidas por el Instituto, al igual que eliminar la posibilidad de que las dependencias o entidades promuevan algún juicio o recurso ante el Poder Judicial de la Federación. Por lo (sic) los sujetos obligados en términos de la Ley deben dar cumplimiento incondicional a las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al resolver recursos de revisión, sin que sea válida la utilización de recursos jurídicos –como

la interposición de un juicio de nulidad– o de facto –como la simple negativa de entregar información– para eludir dicho cumplimiento.

"…

"Además, permitir que las resoluciones sean impugnadas por los sujetos obligados violentaría varios principios. Así, por ejemplo el principio de gratuidad, ya que el particular tendría que acudir a los juzgados y contratar un profesionista, al que tendría que pagar, para su defensa; el principio de desigualdad –como génesis del de igualdad– ya que el particular contendría en un proceso litigioso desventajoso frente a los órganos del Estado que cuenta con recursos materiales y humanos, el principio de sencillez y rapidez, ya que se retarda el acceso a la información provocado ello por la autoridad no en defensa del titular del derecho; el principio de especialización, ya que podría conocer una instancia no especializada; y el principio de máxima publicidad, ya que si el organismo garante al resolver está frente a la duda razonable debe privilegiar la apertura de la información, es decir se inclina en favor del gobernado, y no de las autoridades, por lo tanto cuestionar esa duda razonable por los sujetos obligados puede ser contrario a dicho principio. De ahí la necesidad de la expresión del principio de definitividad en la Ley Suprema. …(sic)."[5] (Énfasis añadido)

11. En este sentido, desde mi perspectiva, la intención de añadir esa previsión al artículo 6o. constitucional, radicaba en evitar que los sujetos obligados acudieran ante el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a reclamar la nulidad de la resolución emitida por parte del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Sin que lo anterior obstaculizara de forma alguna el derecho de los particulares a recurrir la misma resolución mediante juicio de amparo en caso de que consideraran que violentaba sus derechos humanos.

12. Así, la intención del legislador al establecer el párrafo séptimo de la fracción VIII del apartado A del artículo 6o. constitucional fue clara: prever la excepcionalidad de la revisión **sustantiva** de las decisiones que tomara el INAI en los recursos de revisión que resolviera.

[5] Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6, 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Senadora Laura Angélica Rojas Hernández (PAN), Cámara de Senadores, publicada en el Diario de los Debates de 4 de octubre de 2012.

13. Por otra parte, el artículo 105, fracción I, inciso l), de la Constitución Federal[6] determina que esta Suprema Corte podrá conocer de las controversias constitucionales entre dos órganos constitucionales autónomos respecto de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, especificando que esto también es aplicable al organismo garante establecido en el artículo 6o. constitucional, es decir, el INAI. Esta última especificación, respecto del INAI, fue añadida también con motivo de la reforma de siete de febrero de dos mil catorce, a efecto de prever, sin ambigüedades y sin dudas, que la controversia constitucional es procedente entre dos órganos constitucionales autónomos y que dentro de dichos órganos se encuentra el INAI. Además, no se especificó, ni buscó precisarse, que el INAI únicamente pudiera actuar con legitimación activa y no como ente demandado en este tipo de procedimientos.

14. Lo anterior, encuentra sustento en las consideraciones tanto de la Cámara de Diputados,[7] como del Senado de la República, en sus dictámenes respectivos."[8]

---

[6] "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"…
"l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución. …"

[7] Véanse las páginas 116 y 117 del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Transparencia y Anticorrupción y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, Cámara de Diputados, 21 de agosto de 2013, donde se sostuvo:
"**Artículo 105 constitucional**
"La Minuta propone un inciso l) para facultar al organismo garante en materia de transparencia y acceso a la información y el Ejecutivo Federal, para interponer Controversias Constitucionales sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales o violación a sus principios de actuación. De igual forma se desprende de la propuesta de la Minuta que pretende modificar el inciso m), para otorgar la facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que pueda conocer de controversias que se susciten entre el llamado 'organismo garante' por el Dictamen a la Minuta y el Banco de México.
"Sin embargo, derivado de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, se adicionó un inciso l) a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, mediante el cual se faculta a promover controversias constitucionales a 'Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de sus

15. Considero que ambas disposiciones constitucionales versan sobre materias diferenciadas y vinculan a sujetos diversos. Por tanto, nos parece posible extraer dos conclusiones coexistentes.

16. La primera es que, conforme al artículo 6o. constitucional, los sujetos obligados, es decir, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, local y municipal,[9] no pueden controvertir el fondo de una

actos o disposiciones generales', con lo que se garantiza la inclusión de este tipo de organismos constitucionalmente autónomos como entes legitimados para ejercitar este tipo de mecanismos de control. (sic)" (Subrayado añadido, énfasis del original).

[8] Véanse las páginas 25 y 26 del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Primera, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, Cámara de Senadores, 20 de noviembre de 2013, donde se sostuvo:

"Asimismo, en la minuta de la H. Colegisladora se eliminan los incisos l) y m) de la fracción I del artículo 105, que otorgaban al organismo garante en materia de transparencia y acceso a la información la legitimidad para intervenir en controversias constitucionales que se llegaran a suscitar entre ese organismo y el Ejecutivo Federal o el Banco Central sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales o violación a sus principios de actuación. A este respecto, la H. Colegisladora señala en su minuta que, derivado de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, se reconoció la facultad de los órganos autónomos constitucionales para promover controversias constitucionales, con lo que, a decir de la H. Colegisladora, se garantiza la inclusión de este tipo de organismos como entes legitimados para ejercitar este tipo de mecanismos de control constitucional.

"Sin perjuicio de las consideraciones de la H. Colegisladora, estas Comisiones Unidas consideran que, para asegurar que el organismo garante en materia de transparencia y acceso a la información cuente con una amplia defensa del ámbito de competencia que la Constitución le otorgaría, así como para proveer a un mejor entorno para el ejercicio de sus atribuciones, se hace necesario que dicho órgano garante tenga a su disposición la facultad explícita de recurrir a este mecanismo de control constitucional en casos de violación a principios de actuación, como es el de legalidad, además de los supuestos de constitucionalidad de actos o disposiciones generales. Por otra parte, estas Comisiones Unidas coinciden en que el Constituyente Permanente está obligado a salvaguardar el equilibrio entre los distintos órganos del Estado, de tal forma que no se vulnere el correcto ejercicio de las funciones que a cada uno de ellos le corresponde en términos de la Constitución y de las leyes que de ella emanen. En tal virtud, en el espíritu de mantener un orden constitucional consistente, estas Comisiones Unidas consideran necesario insertar un párrafo en el inciso l) de la fracción I del artículo 105 para atender la situación antes planteada. (sic)" (Énfasis añadido).

[9] Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

"Artículo 23. Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fon-

resolución emitida por el INAI en un recurso de revisión en materia de transparencia, a través de un proceso posterior donde se cuestionen los méritos y la legalidad de la resolución –esencialmente, juicios de nulidad ante tribunales contenciosos administrativos–. Esta es la regla general que buscó garantizar tanto el cumplimiento de las resoluciones del INAI, como que no se permitiera una cadena impugnativa interminable de las decisiones que hiciera nugatorias las facultades del Instituto.[10]

17. La segunda conclusión es que, el artículo 105 constitucional prevé la procedencia de las controversias constitucionales entre dos órganos constitucionales autónomos, cualesquiera que éstos sean, cuando uno de ellos considere que un acto o una disposición general del otro le ocasiona una afectación a su esfera competencial, a fin de evaluar la regularidad constitucional de tal actuación.

18. Ahora bien, estas dos disposiciones no forman parte del mismo sistema, es decir, la inatacabilidad de una resolución emitida por el INAI, por parte de un sujeto obligado, en una materia específica, que es la de transparencia, no puede tener como consecuencia, que se configure una improcedencia para afectos de la controversia constitucional, que no versa sobre la misma, sino sobre un tema diverso y previo: la posible invasión o afectación a la esfera competencial del actor. La controversia atiende, por tanto, a normas diferentes tanto procesales como sustantivas, y busca salvaguardar la esfera competencial del actor. En este sentido, el actor no es un sujeto obligado, para efectos de la controversia constitucional, sino que actúa como ente legitimado constitucionalmente para la defensa de una esfera competencial.

19. Es importante señalar que, para efectos de la controversia –salvo la misma restricción en materia electoral prevista en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal–, resulta irrelevante la materia de fondo que haya tenido el acto o la disposición impugnada, pues lo importante es determinar si esto, de cualquier forma, genera una invasión o afectación a las competencias que constitucionalmente se le asignaron a un órgano diferente al que emitió el acto o disposición impugnada, y que, por tanto, transgredió su esfera de atribuciones.

---

dos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal."

[10] Cabe señalar que la inatacabilidad de estas resoluciones solamente quedó establecida para los sujetos obligados; pues, los particulares que hayan sido solicitantes de la información, sí tienen disponible el juicio de amparo para controvertir, en el fondo, la decisión tomada por el INAI, por considerarla violatoria de sus derechos humanos. Esto, claramente contrasta y sirve para entender el porqué de la restricción establecida para los sujetos obligados.

20. Siendo así, me parece que al evaluar el auto admisorio cuestionado por el INEGI en este caso, el Tribunal Pleno no hubiera analizado la constitucionalidad de lo que el INAI decidió en materia de transparencia y acceso a la información, pues debe recordarse que no se evalúa la determinación en sus méritos como un tribunal de alzada o una siguiente instancia del procedimiento; sino que, lo que hubiera analizado, y para lo que sí tiene competencia, es para determinar si tal decisión tuvo como efecto que se invadiera una esfera competencial sobre la que el INEGI era el único ente constitucionalmente facultado para decidir. Es decir, se trata de comparar la esfera de atribuciones de dos órganos constitucionalmente autónomos y las facultades que, por un lado, se le otorgaron al INAI conforme al artículo 6o. constitucional (en materia de transparencia y acceso a la información) y, por otro, las que se le otorgaron al INEGI conforme al diverso 26, apartado B, de la misma (en materia de información estadística y geográfica).

21. En consecuencia, la controversia constitucional no debe entenderse como un mecanismo o recurso que se pueda usar para evaluar la resolución del INAI en una tercera instancia; sino que implica un procedimiento jurisdiccional de orden constitucional, autónomo e independiente de la materia de transparencia, en el que se pretende defender ante esta Suprema Corte, en única instancia y sin posibilidad de impugnación, pretensiones sobre una cuestión eminentemente competencial.

22. La inatacabilidad de las resoluciones prevista por el artículo 6o. constitucional únicamente implica que no podría ser procedente un recurso adicional para que en otra instancia se revisara la legalidad de la decisión del INAI. Como ha quedado expuesto, la controversia no actúa con tal carácter.

23. Por todo lo anterior, consideramos que en el caso no se trata de que alguna de las dos disposiciones prevalezca sobre la otra, ya que ambas pueden ser entendidas en su contexto y con sus límites, sin ser contrapuestas.

24. Congruente con tal interpretación, me parece que, si el acto impugnado por el INEGI en la controversia constitucional fue el auto dictado por el INAI –mediante el cual admitió a trámite el recurso de revisión interpuesto ante la respuesta dada por el INEGI a una solicitud de información–, por estimar que atenta contra su autonomía constitucional e invade su competencia en materia de captación, generación y publicación de información, conforme a la reforma de dos mil catorce en materia de transparencia y acceso a la información, claramente nos encontramos ante una posible invasión competencial, independientemente del fondo del recurso de revisión, o la decisión que pudiera tomar el INAI respecto de la solicitud de acceso a la información específica.

25. En conclusión, considero que sostener que la inatacabilidad de las resoluciones emitidas por el INAI, configura una excepción a la procedencia de las controversias constitucionales, equivale a desconocer la naturaleza, las diferencias y los objetivos de cada una de las normas constitucionales relevantes, además de que resulta en una interpretación sistemática contraria a los dos regímenes, el de transparencia y el de controversia constitucional.

b) Falta de definitividad

26. Respecto de la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria en la materia,[11] me parece que no resulta necesario, en este tipo de casos, agotar las etapas que permiten arribar al dictado de una resolución final, pues la misma no es un requisito indispensable para acreditar un principio de afectación a la esfera competencial del demandante, susceptible de analizarse en este medio de control constitucional.

27. Es decir, al aducirse una invasión competencial y, por tanto, una violación directa a la Constitución Federal, por la asunción de competencia del INAI, no es necesario esperar al dictado de una resolución final.

28. Al resolver el recurso de reclamación 53/2011-CA,[12] el Tribunal Pleno determinó que la controversia constitucional promovida en contra de resoluciones emitidas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo puede proceder desde el momento de la admisión de la demanda o hasta el dictado de la sentencia definitiva.

29. Bajo esta línea, consideramos que la controversia sí era procedente en contra del auto impugnado, pues, reitero, desde esta etapa se puede considerar que el INAI se asumió como competente para conocer del recurso de revisión interpuesto, cuestión que, por sí misma y sin necesidad de cualquier acto posterior, el INEGI consideró como una invasión competencial a su esfera en materia de información estadística y geográfica.

30. En efecto, el auto admisorio señala expresamente como fundamento de la competencia del INAI, el artículo 6o., Apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política

[11] "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: …
"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto …"
[12] Resuelto en sesión de treinta de enero de dos mil doce. Por mayoría de diez votos de la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, y de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza. La Ministra Luna Ramos votó porque sólo procede la controversia constitucional que se interponga contra la sentencia definitiva.

de los Estados Unidos Mexicanos y los diversos 41, fracciones I y II, 142, 143 y 144 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

31. En este sentido, estimo que sí es posible analizar la constitucionalidad de la decisión del INAI de asumir competencia sobre el recurso de revisión, sin que se deba esperar a la resolución definitiva del medio, pues a ningún resultado práctico conduciría esperar el dictado de tal decisión, si la sustanciación de ese procedimiento, por sí mismo, genera una invasión competencial a la esfera del actor.

32. De ahí que, desde mi perspectiva, no se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.

33. Las razones antes expuestas, me llevan a formular el presente voto particular.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 242/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de enero de 2021 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, Tomo I, enero de 2021, página 425, con número de registro digital: 29625.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 242/2019.

En sesión celebrada el tres de marzo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una controversia constitucional promovida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en contra de un acuerdo emitido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en el que admitió a trámite un recurso de revisión interpuesto ante este último organismo.

Una mayoría de seis integrantes del Tribunal Pleno votó por la improcedencia de esa controversia por dos razones diferenciadas:

a) De conformidad con el artículo 6o. constitucional, las resoluciones emitidas por el INAI son definitivas e inatacables para los sujetos obligados, teniendo como única excepción la relativa al recurso de revisión en materia de seguridad

nacional que puede hacer valer únicamente el consejero jurídico del Poder Ejecutivo;[1] y

b) No se impugnó una resolución o acto definitivo, sino los acuerdos de inicio dictados en los recursos de revisión tramitados ante el INAI, por lo que el INEGI debió esperar a que se emitiera la resolución definitiva en los procedimientos respectivos.[2]

En la sesión en la que se resolvió esa controversia constitucional manifesté mi voto en contra del criterio sostenido por la mayoría y a favor de la procedencia,[3] razón por la cual formulo el presente **voto particular.**

Razones del disenso

La calidad de inatacables que revisten las resoluciones del INAI por mandato del artículo 6o. constitucional no impide que excepcionalmente otros órganos autónomos puedan impugnar tales resoluciones en una controversia constitucional si llegan a entrañar alguna vulneración a su esfera de competencias.

De acuerdo con el artículo 6o. de la Constitución Política del País, establece en su apartado A, fracción VIII,[4] que las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, pero yo no interpreto que sean inatacables al extremo de causar confrontación con el propio Texto Constitucional e impedir la aplicación del diverso 105 constitucional, que indica que es procedente la controversia justamente para dirimir cuestiones competenciales.

Es cierto que el INAI es inatacable en sus determinaciones sustantivas, pero eso no significa que al resolver el fondo de su materia no exista la posibilidad de que en su decisión pudiera alterar o incidir en la competencia de otros órganos, y es en este punto donde resulta necesaria la revisión constitucional por virtud de la controversia constitucional. No comparto la idea de que nuestro

[1] Con este criterio votaron por el sobreseimiento de la controversia las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
[2] Con este criterio votaron por el sobreseimiento de la controversia los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán.
[3] Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek y la suscrita Ministra votamos en contra.
[4] "Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados."

sistema jurídico permita la existencia de órganos cuya autonomía sea tal que pueda sustraerse al control constitucional establecido por el artículo 105.

Al respecto, resulta importante recordar que el artículo 105, fracción I, inciso l), de la Constitución,[5] establece que esta Suprema Corte podrá conocer de las controversias constitucionales entre dos órganos constitucionales autónomos respecto de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, especificando que esto también es aplicable al organismo garante establecido en el artículo 6o. constitucional, es decir, el INAI. Esta última especificación fue añadida con motivo de una reforma (de 7 de febrero de 2014), a efecto de prever, sin ambigüedades y sin dudas, que la controversia constitucional es procedente entre dos órganos constitucionales autónomos, y que dentro de dichos órganos se encuentra el INAI. Además, no se especificó, ni buscó precisarse, que el INAI únicamente pudiera actuar con legitimación activa y no como ente demandado en este tipo de procedimientos.

Por lo anterior, los artículos 6o. y 105, fracción I, inciso l), de la Constitución Política del País se refieren a materias diferenciadas, cuyas reglas se rigen de manera independiente, lo que me permite llegar a la conclusión de que la calidad de inatacables establecida en el primero de ellos se refiere únicamente a la imposibilidad de que los sujetos obligados en materia de transparencia no puedan controvertir las decisiones tomadas por el INAI en relación con esa materia; sin embargo, ello no impide que los actos y resoluciones del INAI puedan controvertirse en controversia constitucional cuando lo que esté en entredicho sea la afectación o invasión por parte del INAI de la esfera competencial de otro organismo constitucional autónomo o Poder de la Unión.

En el presente caso, el objeto de las controversias constitucionales planteadas por el INEGI no fue controvertir las consideraciones sustantivas en materia de transparencia y acceso a la información de los acuerdos emitidos por el INAI, sino más bien la competencia de ese órgano constitucional autónomo para

[5] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: …
"l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución. …"

seguir un procedimiento en contra de dicho organismo a pesar de que él está facultado de conformidad con el artículo 26, apartado B, de la Constitución Política del País[6] y con su ley, para regular la captación, procesamiento y publicación de toda la información que genere.

Además, el Tribunal Pleno recientemente había resuelto, en sesión del veintisiete de febrero de dos mil veinte, la controversia constitucional 308/2017, que seguía el precedente de la 117/2014,[7] donde se había claramente determinado que, dada la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos, el escrutinio sobre sus resoluciones es excepcional, no inexistente. Ahí se dijo, por ejemplo, que: "*serán impugnables en controversia constitucional las resoluciones jurisdiccionales o administrativas que incluyan una determinación que pueda afectar el ámbito competencial del actor*". Si bien yo no voté este precedente, comparto la determinación que entraña. Posteriormente, la controversia constitucional 308/2017 (que sí voté) reafirma lo allá sostenido y señala que: "*con ello se fijó un precedente vinculante en el sentido de que procederá excepcionalmente una controversia constitucional en contra de una determinación emitida por un órgano constitucional autónomo cuando el actor alegue alguna invasión a las atribuciones que la Constitución le otorga*".[8]

---

[6] "**Artículo 26.** …
"B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.
"La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.
"El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
"La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo."

[7] Resuelta el siete de mayo de dos mil quince.

[8] Párrafo 23, página 15, de la sentencia dictada en la controversia constitucional 308/2017, votada a favor, en esta parte, por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán y por la suscrita Ministra (votaron en contra las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea).

Por ende, considero que la controversia constitucional planteada en este caso por el INEGI se ubicaba en un supuesto de excepción a la calidad de no impugnables que revisten las resoluciones del INAI, derivado de la interpretación sistemática del citado artículo 6o. con el diverso 105, fracción I, de la Constitución (en el que se establece la materia y procedencia de las controversias constitucionales). La materia de las controversias constitucionales y la materia de un recurso es distinta.

Por otra parte, respecto al segundo punto que configuró la improcedencia de esta controversia constitucional, respecto a que no era necesario esperar a que el INAI emitiera la resolución definitiva en el recurso de revisión para considerar procedente la controversia constitucional, también estoy en desacuerdo.

A mi parecer, no era necesario agotar las etapas que permiten arribar a la resolución final en el recurso de revisión seguido ante el INAI para configurar la procedencia de la controversia constitucional, porque ello no resulta indispensable para acreditar un principio de afectación susceptible de analizarse en este medio de control constitucional.

Lo anterior es así, porque al aducirse una invasión competencial y, por tanto, una violación directa a la Constitución Política del País por la asunción de competencia del instituto actor no es necesario esperar al dictado de una resolución final.

Máxime que en el propio acuerdo de admisión del recurso de revisión interpuesto en contra de la respuesta dada por el INEGI a una solicitud de información en materia de estadística y geográfica, se señaló expresamente que el INAI era competente para conocer de dicho recurso con fundamento en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos numerales de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, entre otros. De ahí que, si el INEGI planteó que esos preceptos no le otorgan competencia al INAI para conocer y seguir el recurso respectivo, resultaba innecesario, desde mi perspectiva, esperar a que se emitiera la resolución definitiva en ese recurso, pues ésta se dictaría fincada sobre los artículos que el INEGI está precisamente señalando como no pertinentes para sostener la competencia del INAI en el caso concreto atendiendo a la cuestión planteada.

No es necesario aguardar, en un caso como éste, la resolución final del INAI porque **la afectación a su esfera competencial ya está siendo resentida por el INEGI,** según su apreciación, **no es la resolución –misma que aún no se dicta– la que le afecta, sino la mera admisión de un recurso** que el

INEGI considera improcedente. De hecho, esperar al dictado de la resolución del INAI ni siquiera tiene sentido porque la materia de la controversia no podría consistir en el contenido de la decisión del INAI en materia de transparencia (porque ésta es, justamente, la esencia inatacable).

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 242/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de enero de 2021 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, Tomo I, enero de 2021, página 425, con número de registro digital: 29625.

Las sentencias relativas a las controversias constitucionales 308/2017 y 117/2018 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas y 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 84, Tomo I, marzo de 2021, página 982 y 2, Tomo III, junio de 2021, página 3236, con números de registro digital: 29687 y 29863, respectivamente.

Segunda Parte

PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Sección Primera
JURISPRUDENCIA

Subsección 1
POR PRECEDENTES

COMUNICACIÓN SOCIAL. LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL ONCE DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO, ENTRAÑA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA DE CARÁCTER RELATIVO QUE VULNERA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

AMPARO EN REVISIÓN 308/2020. CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A19, A.C. 8 DE SEPTIEMBRE DE 2021. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTE, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. AUSENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA, PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ Y VÍCTOR MANUEL ROCHA MERCADO.

SÍNTESIS

Antecedentes: El presente asunto tiene su origen en un juicio de amparo indirecto promovido por Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil, por conducto de su representante legal, en el cual reclamó, sustancialmente, que la Ley General de Comunicación Social carece de reglas claras y transparentes para asignar el gasto de comunicación social en las dis-

tintas ramas del gobierno mexicano, en contravención de los principios previstos en la materia por el artículo 134 de la Constitución Federal. El Juez de Distrito determinó sobreseer el juicio de amparo por falta de interés legítimo para promoverlo. La quejosa interpuso recurso de revisión, cuya competencia para resolverlo fue reasumida por esta Primera Sala, al considerar que reviste importancia y trascendencia. Así, la materia del presente asunto estará enfocada, por una parte, en verificar si la quejosa acreditó un interés legítimo para promover el juicio constitucional y, de ser así, examinar la constitucionalidad de la legislación reclamada a la luz de los argumentos propuestos en la demanda de amparo.

Autoridades responsables: Congreso de la Unión y otras.

Actos reclamados: Ley General de Comunicación Social.

Sentencia recurrida: Se sobreseyó el juicio de amparo por falta de interés legítimo de la quejosa.

Recurrente: Parte quejosa.

Recurrente adhesivo: Cámara de Diputados.

El proyecto propone: En la materia de la revisión, revocar la sentencia recurrida, conceder el amparo y declarar infundada la revisión adhesiva.

Lo anterior es así, pues si la libertad de expresión e información tiene un aspecto colectivo, consistente en la protección del libre flujo de información y opiniones en el ámbito público, necesario para mantener un clima de deliberación democrática, entonces la quejosa que tiene un objeto social vinculado con la defensa de esos derechos cuenta con un interés legítimo para impugnar la Ley General de Comunicación Social, ya que si bien esa legislación no se dirige específicamente a ella, sí puede incidir, directa o indirectamente, en la protección del aspecto colectivo señalado, al disponer las normas que deben observar los entes públicos en lo concerniente a la propaganda gubernamental, esto es, en una materia ineludiblemente vinculada con los derechos a la libertad de información y expresión.

Ante lo fundado de los agravios expuestos en la revisión, se examinan y desestiman las causas de improcedencia cuyo estudio fue omitido en primera instancia. Posteriormente, el proyecto se avoca, con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, al estudio de los argumentos del único concepto de violación de la demanda de amparo, mismos que se califican como fundados y suficientes para conceder la protección constitucional pues la legislación reclamada actualiza una omisión legislativa de carácter relativo al no cumplir a cabalidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional en materia político electoral del año dos mil catorce, lo cual impacta negativamente en la libertad de expresión.

Particularmente, en el proyecto se destaca que la Ley General de Comunicación Social no cumple a cabalidad con la tarea encomendada por el Texto Constitucional, porque no esclarece ni detalla los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, ni tampoco dispone **procedimientos concretos** y **reglas específicas** encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpla con los criterios indicados, disminuyendo así la discrecionalidad de los agentes gubernamentales involucrados.

En efecto, la consulta repara en el hecho de que si bien el artículo 5 de la legislación reclamada enuncia los principios que deben observar los entes públicos al ejercer el gasto público en materia de comunicación social, algunos de los cuales son coincidentes con los previstos en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, el legislador no dispuso elementos que permitan conocer con precisión qué alcance deben atribuírseles, a pesar de que por imperativo constitucional le correspondía emitir una legislación que garantizara su cumplimiento.

El despliegue deficiente de las facultades legislativas indicadas es más evidente, al constatar que en el último párrafo del artículo 5 referido, se dejó a cargo de la "*Secretaria Administradora*" la atribución para emitir "*Lineamientos"* en los cuales contemplará los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios rectores indicados. Esto es, la legislación combatida indebidamente dejo en manos de autoridades administrativas, la delimitación del entramado normativo necesario para garantizar el cumplimiento de los principios aplicables al ejercicio del gasto en comunicación social.

Asimismo, en la legislación reclamada no existen parámetros suficientes para que la Secretaría Administradora pueda emitir lineamientos normativos que impidan una total discrecionalidad en la asignación de los contratos de publicidad oficial.

En efecto, una disposición que se reduce a la mera habilitación de una secretaría administradora para expedir una normativa para la contratación de publicidad oficial, y cuyos únicos parámetros son que se respeten principios propios del correcto ejercicio del gasto público, no se traduce en un correcto despliegue de la función creadora de la ley encomendada al Congreso de la Unión por el Texto Constitucional.

Para considerar que la legislación reclamada cumplió a cabalidad con el mandato constitucional que nos ocupa, en ella se debieron esclarecer y detallar los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, además de disponer **procedimientos concretos** y **reglas específicas** encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpla con los criterios indicados, disminuyendo así la discrecionalidad de los agentes gubernamentales involucrados.

Más aún, la simple mención efectuada en el penúltimo párrafo del artículo 5 de la legislación reclamada en lo concerniente a que el ejercicio del gasto en comunicación social debe respetar el derecho a la libertad de expresión no constituye una manera eficaz de proteger ese derecho, máxime cuando una simple repetición por parte del legislador federal acerca de las obligaciones generales de todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, como lo es el respeto irrestricto a los derechos humanos, no es una manera de ejercer plenamente su atribución para legislar sobre una materia.

Lo mismo sucede con lo dispuesto en el inciso g) del artículo 5 de la Ley General de Comunicación Social, mismo que, como bien informa la parte quejosa, falla en su tarea de precisar qué debe entenderse e implicar una comunicación social institucional, al sólo disponer que en el ejercicio del gasto público en dicho rubro debe observarse "[l]*a institucionalidad, en virtud de sus fines informativos, educativos o de orientación social*".

La falencia en que incurrió el Congreso de la Unión consiste en que al no haber esbozado **directrices precisas** en cuanto a lo qué debe entenderse por comunicación social institucional, se deja a la discrecionalidad de las autoridades ejecutoras del gasto, dotar de sentido y alcance ese concepto, máxime cuando los únicos elementos que el legislador "*aportó*" son la reiteración ya prevista en el Texto Constitucional de que los fines de la propaganda oficial deben ser informativos, educativos o de orientación social, lo cual no abona a la existencia de un marco normativo secundario lo suficientemente claro y preciso, que sea capaz de garantizar que, en efecto, el ejercicio del gasto en comunicación social cumplirá con los principios dispuestos en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, entre ellos el concerniente a que la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional.

El estado de cosas inconstitucional con el cual se ha dado cuenta, no se ve superado por la remisión que el artículo 19 de la legislación reclamada establece a la legislación y normativa en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que les sea aplicable a las contrataciones de tiempos comerciales que realicen los entes públicos con los medios de comunicación para la difusión de campañas de comunicación social. Ello es así, porque dicha remisión no colma el mandato constitucional de que fuera en la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal en la que se dispusiera el entramado normativo para esclarecer y detallar los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, además de disponer **procedimientos concretos** y **reglas específicas** encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpliera con los criterios indicados, disminuyendo así la discrecionalidad de los agentes gubernamentales involucrados.

Los elementos descritos ponen de manifiesto que, en efecto, la Ley General de Comunicación Social actualiza una omisión legislativa de carácter relativo que repercute en la libertad de expresión y, en consecuencia, los planteamientos de la quejosa que han sido estudiados son suficientes para concederle la protección constitucional en contra de dicha legislación.

En relación con los efectos de la sentencia de amparo, la fracción II del artículo 77 de la Ley de Amparo dispone que cuando "el acto reclamado sea de carácter negativo **o implique una omisión,** [procede] obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija".

Por tanto, toda vez que en el presente caso se reclamó la Ley General de Comunicación Social por actualizar una omisión legislativa de carácter relativo, misma que en efecto se ha determinado existente y contraria a la libertad de expresión. Esta Primera Sala considera que, al igual que se hizo en el amparo en revisión 1359/2015, debe concederse la protección constitucional para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla cabalmente con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, proceda a subsanar las deficiencias de la Ley General de Comunicación Social antes de que finalice el siguiente periodo ordinario de sesiones correspondiente al año dos mil veintiuno.

Puntos resolutivos:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil, en contra de la Ley General de Comunicación Social, en los términos y para los efectos precisados en esta resolución.

TERCERO.—Se declara **infundada** la revisión adhesiva.

SUMARIO

El presente asunto tiene su origen en un juicio de amparo indirecto promovido por Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil, por conducto de su representante legal, en el cual reclamó, sustancialmente, que la Ley General de Comunicación Social carece de reglas claras y transparentes para asignar el gasto de comunicación social en las distintas ramas del gobierno mexicano, en contravención de los principios previstos en la materia por el artículo 134 de la Constitución Federal. El Juez de Distrito determinó sobreseer el juicio de amparo por falta de interés legítimo para promoverlo. La quejosa interpuso recurso de revisión, cuya competencia para resolverlo fue reasumida por esta Primera Sala, al considerar que reviste importancia y trascendencia. Así, la materia del presente asunto estará enfocada, por una parte, en verificar si la quejosa acreditó un interés legítimo para promover el juicio constitucional y, de ser así, examinar la constitucionalidad de la legislación reclamada a la luz de los argumentos propuestos en la demanda de amparo.

CUESTIONARIO

¿La parte quejosa acreditó tener interés legítimo para efectos de promover el juicio de amparo en contra de la Ley General de Comunicación Social? ¿Se actualiza alguna de las causas de improcedencia cuyo estudio fue omitido en primera instancia? ¿La Ley General de Comunicación Social actualiza los requisitos normativos para considerar que existe una omisión legislativa de carácter relativo que vulnera la libertad de expresión?

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del día **ocho de septiembre de dos mil veintiuno,** emite la siguiente:

SENTENCIA

Correspondiente al amparo en revisión 308/2020, interpuesto por Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil, por conducto de su representante legal, en contra de la sentencia dictada por el Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto **********.

I. ANTECEDENTES

1. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil tiene un objeto social relacionado con promover la investigación, análisis, enseñanza y defensa de los derechos humanos, en particular de los derechos a la libertad de expresión, prensa e información.[1] Asimismo, desarrolla estrategias encaminadas a promover el respeto y aplicación de los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, prensa y acceso a la información; y entre las actividades que realiza se encuentra litigar casos en los que se afecte el derecho a la libertad de expresión, en cualquiera de sus manifestaciones.

[1] Tal y como se sigue del instrumento notarial que dicha asociación acompañó con su demanda de amparo, visible en el expediente electrónico del juicio constitucional.

2. El once de mayo de dos mil dieciocho fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió la Ley General de Comunicación Social, mismo que entró en vigor el uno de enero de dos mil diecinueve, de conformidad con su artículo primero transitorio.[2]

II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

3. **Demanda de amparo.** Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil promovió amparo indirecto, por conducto de su representante legal, el trece de febrero de dos mil diecinueve. En la demanda fueron señaladas como autoridades responsables y actos reclamados los que a continuación se precisan:

Autoridades responsables:

• Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión.

• Presidente de la República.

• Secretario de Gobernación.

• Director y titular del Diario Oficial de la Federación.

Actos reclamados:

• La discusión, aprobación, promulgación y publicación del Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho.

4. **Trámite del juicio de amparo.** El Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México conoció de la demanda de amparo, por razón de turno, y ordenó registrarla con el número **********, mediante acuerdo de quince de febrero de dos mil diecinueve.

[2] "Primero. El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 2019, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes."

5. Previos requerimientos a la quejosa para que subsanara las irregularidades de su demanda, el Juez de Distrito desechó parcialmente la demanda en relación con el acto consistente en la publicación de la Ley General de Comunicación Social, atribuida al titular del Diario Oficial de la Federación, al no haberse impugnado por vicios propios, y la admitió respecto de los demás actos y autoridades responsables. Lo anterior, mediante acuerdo de uno de marzo del citado año, en el que, además, solicitó los informes justificados y señaló fecha para la audiencia constitucional.

6. El Juez de Distrito llevó a cabo la audiencia constitucional el dieciséis de mayo de dos mil diecinueve y dictó sentencia, terminada de engrosar el seis de junio del mismo año, en el sentido de sobreseer en el juicio respecto del acto atribuido al secretario de Gobernación, pues consideró que dicha autoridad no promulgó la Ley General de Comunicación Social. Asimismo, sobreseyó en el juicio al determinar que la quejosa carecía tanto de interés jurídico como legítimo para reclamar la constitucionalidad del ordenamiento legal referido.

7. **Interposición del recurso de revisión.** La parte quejosa interpuso recurso de revisión por conducto de su autorizado legal, mediante escrito presentado el veintiséis de junio de dos mil diecinueve en las oficinas de correspondencia común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

8. Previos trámites legales, el presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito admitió el medio de defensa por acuerdo de trece de agosto de dos mil diecinueve y lo registró con el número 375/2019. De igual forma, el veintiséis de agosto siguiente, admitió a trámite la revisión adhesiva interpuesta por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por conducto de su representante legal.

9. **Reasunción de competencia.** Campaña Global por la Libertad de Expresión, Asociación Civil solicitó a este Alto Tribunal que ejerciera su facultad de atracción para conocer del amparo en revisión 375/2019, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. El asunto fue registrado como reasunción de competencia 308/2019 y, en atención a la materia, se ordenó su envío a esta Primera Sala.

10. Ante la falta de legitimación de la solicitante, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández hizo suya la solicitud de reasunción de competencia, en sesión privada de esta Primera Sala celebrada el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve.

11. En sesión de cuatro de marzo de dos mil veinte, esta Primera Sala resolvió la reasunción de competencia 308/2019, en la cual determinó que el amparo en revisión 375/2019, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, reviste la importancia y trascendencia necesarias para que fuera este Alto Tribunal quien lo resolviera.

12. **Trámite del amparo en revisión ante este Alto Tribunal.** El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que esta última asumía su competencia originaria para conocer del recurso de revisión, así como de la revisión adhesiva, por acuerdo de trece de julio de dos mil veinte. Asimismo, ordenó registrar el asunto con el número 308/2020, e instruyó realizar las notificaciones correspondientes.

13. Además, se determinó turnar el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y enviar el expediente a la Primera Sala para efectos de su avocamiento. Esto último tuvo verificativo en acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil veinte.

III. PRESUPUESTOS PROCESALES

14. Esta Primera Sala es constitucional y legalmente competente[3] para conocer de la revisión principal y su adhesiva, las cuales fueron interpuestas de manera oportuna[4] y por parte legitimada.[5]

[3] Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso d), y 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como lo previsto en los puntos segundo, tercero, cuarto, fracción I, inciso b) y décimo cuarto, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, por tratarse de un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia de amparo indirecto que; no obstante, por delegación, correspondería conocer a un Tribunal Colegiado de Circuito, al haberse sobreseído en el juicio respecto de la Ley General de Comunicación Social, esta

IV. ESTUDIO DE FONDO

15. Para delimitar la problemática jurídica del presente asunto, es necesario sintetizar los argumentos de la demanda de amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios de la revisión principal y su adhesiva.

16. **Demanda de amparo.** En el **único concepto de violación** se planteó, sustancialmente, que la Ley General de Comunicación Social carece de reglas claras y transparentes para establecer los criterios con los cuales se asigna el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno, así como los topes presupuestales para dichos gastos; por lo que vulnera el artículo 134

Primera Sala determinó reasumir su competencia originaria para resolverlo. Cabe señalar que, en el caso, no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en virtud de que la resolución del mismo no reviste un interés excepcional.

[4] La sentencia recurrida fue notificada personalmente a **********, autorizada por la parte quejosa para oír y recibir notificaciones, el martes once de junio de dos mil diecinueve y surtió sus efectos el miércoles doce del mismo mes y año. Así, el plazo de diez días para interponer el recurso de revisión transcurrió del jueves trece al miércoles veintiséis de junio de dos mil diecinueve, excluyéndose del cómputo los días quince, dieciséis, veintidós y veintitrés de junio del citado año, por haber sido sábados y domingos, respectivamente, e inhábiles, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo. Luego, si el recurso de revisión se presentó el miércoles veintiséis de junio de dos mil diecinueve en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, su presentación fue oportuna.

Por otra parte, el acuerdo de admisión del recurso de revisión principal se notificó, por oficio, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el jueves quince de agosto de dos mil diecinueve y surtió efectos ese mismo día. Así, el plazo de cinco días para adherirse a la revisión principal transcurrió del viernes dieciséis al jueves veintidós de agosto del citado año, siendo este último el día en que se presentó el escrito de revisión adhesiva en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. Por tanto, su presentación también fue oportuna.

[5] El recurso de revisión principal fue suscrito por **********, en su carácter de autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, por la parte quejosa en el juicio de origen. De ahí que la revisión principal se haya interpuesto por parte legitimada.

A su vez, la revisión adhesiva fue suscrita por **********, subdirector de Amparos y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, carácter que acreditó con el Acuerdo de delegación de facultades de siete de enero de dos mil diecinueve, emitido por el presidente de la mesa directiva de dicho órgano legislativo y publicado en la Gaceta Parlamentaria el uno de febrero del mismo año. Por lo que, de conformidad con el artículo 9o., párrafo tercero, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 23, numeral 1, inciso l), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la revisión adhesiva también se interpuso por parte legitimada.

de la Constitución Federal y los Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión, emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

17. Al respecto, la quejosa argumentó que en el ordenamiento reclamado no se regula ni define el carácter institucional de la comunicación social, pues si bien se menciona el vocablo "institucional", lo cierto es que en ninguno de sus cuarenta y cinco artículos se regula dicho concepto, a pesar de que se trata de un estándar pilar en la materia.

18. Además, indicó que el artículo 14 de la ley en cuestión permite la comunicación social personalizada en ciertos supuestos, lo cual es contrario a lo que significa el vocablo "institucional"; máxime que el artículo 134 de la Constitución Federal resalta el carácter institucional en todo tipo de propaganda sin establecer excepciones.

19. Asimismo, señaló que el artículo 4, fracción I, de la Ley General de Comunicación Social dispone que las campañas de comunicación pueden tener como objeto la difusión de logros de gobiernos y sujetos obligados, lo cual abre la posibilidad de que la comunicación social se utilice como una herramienta para promover figuras públicas o partidos políticos, generando una sobreexposición de los mismos ante la sociedad mexicana y, por tanto, impactando directamente en la equidad de la contienda electoral.

20. Por otra parte, se afirmó que la ley reclamada no señala los términos y condiciones para que los recursos de comunicación social se circunscriban a los principios constitucionales establecidos en los artículos 134 de la Constitución Federal y tercero transitorio del decreto de reforma a esta última en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce.

21. Lo anterior, ya que, a decir de la quejosa, la Ley General de Comunicación Social no prevé los mecanismos que garanticen que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como aquellos necesarios para que se respeten los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

22. Al respecto, se expuso que la gravedad de ese hecho, incluso se puede advertir de la sentencia dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte al resolver el amparo en revisión 1359/2015, donde se consideró que la ausencia de reglas que permitan al Estado actuar de tal manera que asegure que todas las voces de la sociedad que se expresan en los medios de comunicación sean escuchadas de forma completa y justa, hace que cualquier gasto que se haga en ese rubro sea potencialmente arbitrario, puesto que no será evidente que cumpla con los principios que deben disciplinar el gasto en comunicación social.

23. De igual forma, la quejosa señaló que la propia Ley General de Comunicación Social establece en sus artículos 2 y 5 la naturaleza y alcance de los principios que refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce. Sin embargo, no prevé los mecanismos para garantizar su cumplimiento, es más, en el último párrafo del artículo 5 aludido, se remite o delega la responsabilidad constitucional de regular en la materia a la Secretaría Administradora para que "contemple" algunas normas, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales en cuestión.

24. En el mismo sentido, indicó que los artículos 19, 27, 28 y 29 de la Ley General de Comunicación Social incumplen con el objeto y fin del propio ordenamiento legal, ya que omiten establecer los techos presupuestales para el gasto de comunicación social y deja a la discrecionalidad de las dependencias y entidades obligadas la elección de los medios de comunicación, sin establecer pautas y criterios claros de asignación.

25. Sobre lo anterior, la quejosa manifestó que esta Primera Sala, al resolver el citado amparo en revisión 1359/2015, sostuvo que la omisión legislativa en el gasto de comunicación social tiene un efecto disuasivo en el ejercicio de la libertad de expresión de los medios de comunicación en general, toda vez que las afectaciones financieras que sufren los medios críticos pueden llevar a los demás a adoptar posiciones deferentes con el gobierno, a fin de no perder los recursos asignados a la difusión de publicidad oficial.

26. Asimismo, la quejosa afirmó que la ley reclamada, específicamente en los últimos preceptos referidos, no prevé ningún elemento claro y objetivo de valoración para la asignación del gasto de publicidad oficial a los medios de comunicación. Al contrario, mantiene el "estado de cosas institucional" que se pretendía revertir a través del propio ordenamiento, al remitir a la normativa de adquisiciones, arrendamientos y servicios la contratación de los tiempos comerciales.

27. De igual forma, señaló que el artículo 7, párrafo segundo, de la Ley General de Comunicación Social permite la discrecionalidad al excluir de la regulación de dicha ley, los pagos que se hagan a los medios de comunicación para publicar disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones gubernamentales que deban publicarse o difundirse por mandato legal; lo cual abre la puerta al desvío de recursos de uno a otro concepto, así como a la asignación arbitraria del gasto de comunicación social.

28. Por último, la quejosa sostuvo que el Poder Legislativo Federal ha incurrido en una omisión legislativa de carácter relativo, al incumplir con su deber de establecer el contenido normativo tendente a regular el ejercicio del gasto en comunicación social. Además, indicó que la falta de criterios de asignación de la publicidad oficial también vulnera los artículos 7o. de la Constitución Federal y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

29. **Sentencia recurrida.** El Juez de Distrito determinó sobreseer en el juicio de amparo respecto del acto atribuido al secretario de Gobernación, consistente en la promulgación del Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social, al considerar que dicho acto no era cierto, toda vez que de la ley referida se advierte que el secretario de Gobernación no la promulgó.

30. Por otra parte, consideró, de oficio, que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, pues la quejosa no acreditó tener interés jurídico ni legítimo para combatir la constitucionalidad de la Ley General de Comunicación Social; por lo que, con fundamento en el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo, determinó sobreseer

en el juicio respecto del decreto por el que se expide el ordenamiento legal reclamado.

31. Lo anterior, pues el juzgador federal indicó que de las constancias de autos no se advertía documento alguno para acreditar fehacientemente que la asociación quejosa se encontrara constreñida a la observancia de las obligaciones contenidas en la Ley General de Comunicación Social, o bien, que con apoyo en dicho ordenamiento se hubiere emitido un acto concreto de autoridad que trascendiera en su esfera jurídica.

32. Al respecto, después de analizar los artículos 1, 2 y 3 de la ley en cuestión, concluyó que la quejosa no es destinataria directa de la norma que reclama, ya que no forma parte de la administración pública en ninguno de sus tres órdenes de gobierno, pues son los entes de esta última los obligados al cumplimiento de dicho ordenamiento, a fin de garantizar que el gasto de comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

33. Asimismo, señaló que no obraba en autos algún medio de convicción del que se advirtiera que alguno de los poderes públicos, los órganos a los que la Constitución Federal dota de autonomía, las dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente público de los tres niveles de gobierno, hubiese emitido algún acto sustentado en la Ley General de Comunicación Social que trascendiera a la esfera jurídica de la quejosa.

34. Ello, pues, en el caso, únicamente existían copias certificadas de los testimonios a través de los cuales se acreditó la personalidad de la promovente y documentales que, por sí mismas, no generaban convicción para acreditar algún interés jurídico o legítimo.

35. Por tanto, el Juez de Distrito determinó que se actualizaba el motivo de improcedencia advertido de oficio, toda vez que la quejosa no acreditó resentir alguna afectación directa a su esfera jurídica, o bien, tener una situación jurídica especial frente a la norma, por lo que tampoco podía considerarse la existencia de una afectación indirecta a su esfera de derechos.

36. Además, consideró que, al haberse declarado la improcedencia respecto de la norma general reclamada, resultaba innecesario analizar las restantes causas de improcedencia propuestas en el juicio.

37. **Recurso de revisión.** En el **primer agravio** se aduce que la sentencia recurrida transgrede el principio de congruencia, ya que la quejosa nunca argumentó tener un interés jurídico, sino un interés legítimo, por lo que debió analizar los elementos constitutivos de este último, a saber, que exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada, que el acto reclamado transgreda ese interés difuso de manera individual o colectiva y que el promovente pertenezca a esa colectividad.

38. Al respecto, la recurrente señala que en su demanda de amparo manifestó que contaba con un interés legítimo ya demostrado, por ser la ley reclamada la consecuencia de un diverso juicio de amparo en donde se había acreditado su interés legítimo para combatir dicho ordenamiento.

39. Además, refiere que no obsta el hecho de que en la sentencia recurrida se haya mencionado al interés legítimo, toda vez que, después de esa mención, el juzgador se limitó a desarrollar lo relacionado con el interés jurídico y explicar los motivos por los que no se acreditaba este último.

40. En el **segundo agravio** se argumenta que el Juez de Distrito no consideró diversos elementos, razonamientos y hechos notorios que acreditaban de forma plena el interés legítimo de la quejosa, como lo es el amparo en revisión 1359/2015, resuelto por esta Primera Sala, en el cual, la ahora recurrente, también lo fue en dicho asunto.

41. En este sentido, se expone que la Ley General de Comunicación Social no fue una decisión impulsada por el órgano legislativo federal, sino que fue consecuencia del juicio de amparo promovido por la quejosa y que concluyó con la sentencia definitiva dictada en el amparo en revisión aludido, misma en la que se le reconoció contar con interés legítimo; lo cual constituye un hecho

notorio y evidencia el interés legítimo en el presente juicio para combatir la ley reclamada.

42. Aunado a lo anterior, la recurrente afirma que acredita los estándares del interés legítimo establecidos en la jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

43. Lo anterior, al señalar que los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal tutelan un interés difuso en beneficio de la colectividad, como lo es la libertad de expresión, de prensa y el acceso a la información, mismo que se vincula con el precepto 134 de la propia Ley Fundamental, pues la Ley General de Comunicación Social regula la publicidad oficial gubernamental, la cual tiene una estrecha relación con los derechos referidos. De ahí que si el ordenamiento reclamado contiene una deficiente regulación de la comunicación social, se vulnera el interés difuso previsto en los citados artículos constitucionales.

44. Asimismo, la recurrente indica que de conformidad con la tesis 1a. XXIV/2018 (10a.), de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA OMISIÓN DE EXPEDIR UNA LEY QUE REGULE EL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL VULNERA LA.", no sólo la omisión de emitir una ley genera afectaciones, sino que una indebida ley o una que vulnere los estándares constitucionales en materia de publicidad oficial, también provoca afectaciones a la libertad de expresión por las mismas razones a que hace referencia la tesis citada.

45. Además, la recurrente aduce pertenecer a la colectividad a la que se le tutela el interés difuso aludido anteriormente, toda vez que, de acuerdo con su objeto social, es una asociación civil que se encarga de la protección de los derechos humanos, particularmente los de prensa, libertad de expresión y acceso a la información; tres derechos que regula la Ley de Comunicación Social.

46. Finalmente, se señala que el acto de aplicación de la ley reclamada no es requisito para su impugnación, ya que se combate como ley autoaplicativa

con un interés legítimo, al existir en dicho ordenamiento condiciones que generan una potencial afectación a las condiciones de acceso a la información, prensa y libertad de expresión.

47. **Revisión adhesiva.** En el **único agravio** se argumenta que debe mantenerse firme el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida, pues el juicio de amparo resulta improcedente porque la ley reclamada no genera perjuicios jurídicamente tutelados a la parte quejosa, pues el acta constitutiva que exhibió esta última para acreditar su interés legítimo es insuficiente para demostrar que se produjeron efectos en su esfera jurídica por su situación especial frente a la norma.

48. Al respecto, el delegado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión indica que el beneficio cierto que conllevaría la concesión de amparo a la quejosa no se prueba simplemente por las manifestaciones que realizó en el sentido de que se considere su trayectoria o por el hecho de que en su objeto social contempla la protección y defensa de los derechos fundamentales del público en general, sino que para acreditar el interés jurídico que aduce tener, la quejosa debe demostrar el ejercicio de su objeto social.

49. Así, se expone que la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 1359/2015, hizo referencia al diverso amparo en revisión 566/2015 y precisó que en este último se determinó que los quejosos habían acreditado su situación especial frente al orden jurídico, al demostrar que realizaban actividades culturales en la ciudad de Tepic. De ahí que el interés legítimo debe probarse con el objeto social para el cual fue constituida la asociación civil, en relación con diversos documentos que acrediten la realización de actividades como parte de su objeto social.

50. En este sentido, se señala que, en el caso, la quejosa únicamente exhibió instrumentos notariales para acreditar la personalidad de su representante legal y el diverso en donde se observa su objeto social; sin embargo, no exhibió algún medio de convicción para demostrar que realiza las actividades como parte de la asociación civil que refiere, por lo que no se encuentra demostrado cómo una hipotética sentencia concesoria de amparo le reportaría

un beneficio actual y cierto, consistente en estar en posibilidad de ejercer derechos supuestamente no desarrollados por el legislador federal.

51. Por ello, se afirma que el interés de la recurrente es un interés simple, es decir, del mero interés ciudadano por la legalidad, lo cual no permite identificar, por sí mismo, condiciones individuales que justifiquen el acceso al juicio de amparo, pues la quejosa no demostró encontrarse en un plano especial que la distinga del resto de la generalidad de las personas, en tanto que la protección de los derechos fundamentales es un tema que interesa a todos los gobernados, sin la necesidad de constituirse en una asociación civil.

52. Por otra parte, se indica que, de conformidad con el artículo 77, fracción II, de la Ley de Amparo, los efectos de una posible concesión serían ordenar la abrogación de la Ley General de Comunicación Social para que se emita una nueva. De ahí que, dadas las características de generalidad y abstracción de una ley, el posible beneficio se reportaría a toda la sociedad y no a la esfera jurídica de la quejosa, motivo por el cual no puede considerarse que esta última acude con un interés cualificado, actual y real.

53. Además, se sostiene que no obsta que en la demanda de amparo se haya hecho referencia a los amparos en revisión 323/2014 y 1359/2015, resueltos por esta Primera Sala, en los que se determinó que una persona jurídica tiene interés legítimo cuando acude en defensa del derecho a la educación y de su objeto social se desprende dicha defensa, toda vez que, en el caso, no se cumplen esas condiciones.

54. Lo anterior, pues en dichos asuntos, especialmente en el primero, se precisó que la naturaleza y estructura del derecho a la educación justificaban, e incluso obligaban a la sociedad a intervenir en defensa de ese derecho, por lo que las omisiones que se reclamaron trascendían a la esfera jurídica de la parte quejosa. Así, para determinar la condición diferenciada, es necesario analizar el derecho cuestionado, la afectación reclamada y la trascendencia a la esfera jurídica de la parte quejosa.

55. Por tanto, se afirma que el simple objeto social de la asociación civil quejosa no es el único elemento para valorar la existencia del interés legítimo,

pues, en el caso, es necesario analizar los derechos fundamentales que se estiman vulnerados, la omisión legislativa reclamada y la trascendencia de esa afectación en la esfera específica del derecho cuestionado, para concluir si existe un interés cualificado que se exige en la Constitución Federal.

56. **Problemática jurídica a resolver.** No será materia del presente asunto el sobreseimiento decretado en el considerando tercero de la sentencia recurrida respecto del acto atribuido a la Secretaría de Gobernación, pues no existe agravio alguno en su contra y, en consecuencia, dicha determinación debe quedar firme, de conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 62/2006, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO. LAS CONSIDERACIONES NO IMPUGNADAS DE LA SENTENCIA DEBEN DECLARARSE FIRMES."[6]

57. Por el contrario, la materia del presente asunto se circunscribe a determinar, en principio, si los agravios de la revisión principal desvirtúan las consideraciones por las cuales el Juez de Distrito determinó que la quejosa no acreditó tener un interés legítimo para promover el juicio constitucional. Los argumentos respectivos serán analizados, por cuestión metodológica, de manera conjunta y en función de la siguiente pregunta:

• ¿La parte quejosa acreditó tener interés legítimo para efectos de promover el juicio de amparo en contra de la Ley General de Comunicación Social?

58. Esta Primera Sala considera sustancialmente **fundada** la línea argumentativa de la revisión principal, en la cual se aduce que en el juicio de amparo sí

[6] "Cuando la sentencia recurrida se apoya en dos o más consideraciones desvinculadas entre sí y cada una de ellas sustenta la declaratoria de inconstitucionalidad de distintos preceptos o actos, no deben estimarse inoperantes los agravios expresados por la parte recurrente que controvierten sólo una de esas consideraciones, pues al tratarse de razonamientos que revisten autonomía, el recurrente se encuentra en posibilidad legal de combatir únicamente la parte de la sentencia que estime contraria a sus intereses. En ese orden de ideas, cuando alguna consideración de la sentencia impugnada afecte a la recurrente y ésta no expresa agravio en su contra, tal consideración debe declararse firme.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 185 y registro digital: 174177.

quedó plenamente acreditado el interés legítimo de la parte quejosa para reclamar la Ley General de Comunicación Social.

59. Al respecto conviene hacer dos precisiones iniciales. La primera consiste en que, contrario a lo que presupone la quejosa, el hecho de que en el amparo en revisión 1359/2015,[7] esta Primera Sala le haya reconocido un interés legítimo a Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil, no implica que, necesariamente, se le deba reconocer ese mismo interés en los juicios de amparo subsecuentes, sin tener en cuenta que los actos reclamados puedan ser distintos, tal y como en el caso sucede.

60. En efecto, mientras en el precedente aludido se reclamó una omisión legislativa absoluta consistente en la falta de expedición de la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en este asunto se reclamó la Ley General de Comunicación Social publicada el once de mayo de dos mil dieciocho, por considerar que actualiza omisiones legislativas de carácter relativo, en detrimento de los principios del referido artículo 134 de la Ley Fundamental.

61. En este sentido, el análisis sobre la existencia del interés legítimo de la quejosa para controvertir la legislación reclamada no depende de que en el diverso precedente se le haya reconocido ese tipo de interés para cuestionar la omisión legislativa absoluta indicada, sino que ello dependerá de las características intrínsecas del presente asunto y del ejercicio que esta Primera Sala despliegue para verificar si la quejosa se encuentra o no en una especial situación frente al orden jurídico que la habilita para accionar el juicio de amparo en contra de la normativa reclamada.

[7] Aprobado en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

62. La segunda precisión obedece a que tiene razón la recurrente cuando afirma que el análisis efectuado en el fallo impugnado es incongruente, porque aun cuando el Juez de Distrito hizo referencia a que la parte quejosa no acreditó tener interés jurídico ni legítimo para reclamar la Ley General de Comunicación Social, su análisis sólo estuvo dirigido a desvirtuar la existencia del interés jurídico, a partir de señalar la forma en que se actualiza ese tipo de interés cuando se controvierten leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, y concluyendo que si la quejosa no demostró estar directamente vinculada por la legislación reclamada ni que le hubiera sido emitido un acto concreto de aplicación en su perjuicio, entonces carecía de interés jurídico y legítimo para promover el juicio constitucional.

63. La incongruencia observada se hace aún más evidente al recordar que la demanda de amparo se fundó en la figura del interés legítimo, por lo cual, el Juez de Distrito no debió dar preeminencia exclusiva a la figura del interés jurídico, sino en todo caso verificar si la quejosa contaba o no con el interés con base en el cual promovió su demanda.

64. Teniendo en cuenta estas precisiones, se procede a verificar si la quejosa tiene o no un interés legítimo para promover el presente juicio de amparo en contra de la Ley General de Comunicación Social. Para tales efectos, conviene recordar que el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal prevé que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un **interés legítimo** individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la propia Constitución y, con ello, **se afecte su esfera jurídica**, ya sea de manera directa o **en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.**

65. A su vez, el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, retoma lo previsto en el Texto Constitucional, al establecer que tiene el carácter de parte quejosa quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de **un interés legítimo individual o colectivo,** siempre que alegue **que la norma**, acto **u omisión reclamados vulneren derechos reconocidos por la Constitución Federal y, con ello, se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica,** ya sea de manera directa o **en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.**

66. A su vez, esta Primera Sala ya ha tenido oportunidad de ir construyendo una línea jurisprudencial en torno al concepto de interés legítimo, pues desde el amparo en revisión 366/2012, resuelto el cinco de septiembre de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos, se indicó que el mismo puede definirse como aquel interés personal –individual o colectivo–, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso, en el entendido de que dicho interés deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; y que para su existencia debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, personal, de salud pública o cualquier otra.[8]

67. Por su parte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte mantuvo una línea argumentativa similar en la contradicción de tesis 111/2013,[9] en la cual señaló que el interés legítimo supone una legitimación intermedia entre interés jurídico e interés simple, ya que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquiera pueda promover la acción, de tal manera que el interés legítimo solamente requiere de una afectación a la esfera jurídica entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico.

68. De la referida contradicción de tesis emanó la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.),[10] de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).", en la cual, además de indicarse que el interés legítimo requiere la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica, que no necesariamente debe ser patrimonial, se precisó que dicha afectación debía

[8] *Cfr.* Jurisprudencia 1a./J. 38/2016 (10a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 690 y registro digital: 2012364.
[9] Resuelta en sesión de cinco de junio de dos mil catorce, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.
[10] Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 60 y registro digital: 2007921.

ser apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, ante lo cual, una eventual sentencia de amparo implicaría la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.

69. Asimismo, esta Primera Sala ha ido desarrollando la doctrina sobre el interés legítimo, encargándose de analizar cada vez más supuestos en los que ya sea un individuo o una colectividad identificada o identificable pueden acudir al juicio de amparo para impugnar actos de los cuales no son destinatarios directos.

70. Así, en el amparo en revisión 152/2013, esta Primera Sala retomó esa argumentación para establecer los requisitos que los juzgadores de amparo deben verificar para determinar si una persona tiene interés legítimo para impugnar una ley de la que no es destinario directo, tomando en consideración para ello la especial situación de aquéllos frente al ordenamiento.

71. En dicho precedente, además se señaló que **para constatar un interés legítimo no es necesario que las normas impugnadas tengan como destinatarios directos a los quejosos,** sino que pueden ser terceros que resienten la afectación indirecta, por una irradiación colateral de los efectos de la norma, de tal manera que para determinar si existe interés legítimo se requiere una evaluación no sólo de la relación de la ley y sus destinatarios, sino, también de un análisis integral de las relaciones jurídicas en que se encuentran los particulares, siendo en el contexto de este tráfico de relaciones donde se puede apreciar la afectación de la ley.[11]

72. Además, tratándose de interés legítimo, esta Sala determinó que son normas autoaplicativas aquellas cuyos efectos ocurren en forma incondicionada y trascienden en la afectación individual, colectiva, calificada, actual real y jurídicamente relevante para la parte quejosa; es decir, se trata de una afectación

[11] Al respecto, véanse las tesis 1a. CCLXXXI/2014 (10a.) (registro digital: 2006963) y 1a. CCLXXXII/2014 (10a.) (registro digital: 2006964), de rubros: "INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO." y "LEYES AUTOAPLICATIVAS. NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO.", respectivamente.

al quejoso en sentido amplio, siempre que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo y que pueda traducirse, para efectos de la concesión del amparo, en un beneficio jurídico para el quejoso.

73. Dicha doctrina fue reiterada en el amparo en revisión 216/2014,[12] en el cual se indicó que para poder reconocer interés legítimo a una persona para impugnar una ley de la que no es destinatario debe alegar resentir una afectación que presente una relación causal con la norma que no puede ser hipotética, conjetural o abstracta; es decir, la afectación generada colateralmente por la ley debe ser palpable y discernible objetivamente, de tal forma que la afectación resentida por los quejosos pueda calificarse como *una verdadera creación de la obra del legislador.*[13]

74. De igual relevancia, para este asunto, es lo determinado por esta Primera Sala en el amparo en revisión 492/2014,[14] en el cual se indicó que debían explorarse de forma progresiva los supuestos en los que ciertas normas identificables como heteroaplicativas, derivado de su contenido normativo, generan una afectación de tal gravedad para nuestra democracia constitucional, que pueden identificarse como autoaplicativas, por lo que debe tenerse por acreditado el interés legítimo para impugnarlas.[15]

---

[12] Resuelto en sesión de cinco de noviembre de dos mil catorce, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (presidente y ponente); en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

[13] *Cfr.* Tesis 1a. CLXXXII/2015 (10a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. UNA PERSONA NO DESTINATARIA DE UNA NORMA LEGAL PUEDE IMPUGNARLA EN SU CALIDAD DE TERCERO, SIEMPRE Y CUANDO LA AFECTACIÓN COLATERAL ALEGADA NO SEA HIPOTÉTICA, CONJETURAL O ABSTRACTA.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, mayo de 2015, Tomo I, página 445 y registro digital: 2009198.

[14] Aprobado en sesión de veinte de mayo de dos mil quince, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (presidente y ponente); en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

[15] Al respecto, véase la tesis 1a. XXXII/2016 (10a.) (registro digital: 2010971), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. NORMAS CUYA SOLA EXISTENCIA GENERA UNA AFECTACIÓN AUTOAPLICATIVA QUE LO ACTUALIZA."

75. Así, se indicó que un tipo de normas ubicadas en ese supuesto, corresponde a aquellas que se erigen como barreras de acceso al debate público o que inhiben la propia deliberación pública, entendiendo que las condiciones normativas para la generación óptima de esta última se encuentran constitucionalmente protegidas, en tanto que son condiciones de existencia de un espacio público sin el cual un gobierno democrático de naturaleza deliberativa no sería posible.

76. Además, se puntualizó que la afectación provocada por ese tipo de normas no obedece a su parte valorativa, sino a sus repercusiones sobre la apropiada preservación de canales de expresión e intercambio de ideas que deben mantenerse abiertos, por ejemplo, estableciendo impedimentos, requisitos u obligaciones, aun de abstención, que obstaculicen el desenvolvimiento de las personas en el debate público, especialmente cuando se refieran al discurso político o a quienes se dedican a informar. De ahí que, en ese tipo de normas, lo relevante para el juzgador no es determinar si la norma impugnada trasciende en la esfera jurídica del quejoso desde la perspectiva de los actos de aplicación requeridos para su materialización, sino la afectación generada a los canales de deliberación pública.

77. La relación de todas estas consideraciones fue justo lo que llevó a esta Primera Sala a considerar, en el amparo en revisión 1359/2015 invocado por la recurrente, que en casos como el que ahora se examina, el interés legítimo está sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos:

(i) que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo; **(ii)** que el acto reclamando produzca una afectación en la esfera jurídica entendida en sentido amplio, ya sea directa o indirecta por la situación especial del reclamante frente al ordenamiento; **(iii)** la existencia de un vínculo entre una persona y la pretensión, de tal forma que la anulación del acto produzca un beneficio actual o futuro, pero cierto; **(iv)** que la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y, **(v)** que dicho interés resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo.[16]

[16] *Cfr.* Página 38 del amparo en revisión 1359/2015.

78. Aplicando dichos requisitos al caso concreto, podemos deducir que la parte quejosa sí acreditó tener interés legítimo para reclamar la Ley General de Comunicación Social.

79. Por cuanto hace al primero de ellos, Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil hizo valer su demanda aduciendo violaciones a los artículos 1o., 6o., 7o., 14, 16, en relación con el 49 y el 134, todos ellos de la Constitución Federal, así como a diversas disposiciones de orden internacional, entre ellas, los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1, 2 y 13 del Pacto de San José, 1, 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 6 y 9 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y 3 de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

80. En específico, la quejosa sustentó su interés en la interferencia que provoca la Ley General de Comunicación Social en su objeto social relacionado con la promoción del ejercicio del derecho de libertad de expresión, al no cumplir con los principios que en materia de propaganda gubernamental dispone el artículo 134 de la Ley Fundamental. Luego, si el derecho a la libertad de expresión se encuentra reconocido por el orden constitucional mexicano, se puede considerar que la parte quejosa sí sustentó su interés en el derecho objetivo (primer requisito).

81. Asimismo, esta Primera Sala observa que la legislación reclamada produce una afectación indirecta en la esfera jurídica de la quejosa, por la situación especial que esta última mantiene frente al ordenamiento.

82. Sobre el particular, debemos tener en cuenta que la Ley General de Comunicación Social tiene por objeto, según se sigue de su artículo 2,[17] establecer las normas a que deberán sujetarse los entes públicos a fin de garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos

[17] "**Artículo 2.** La presente ley tiene por objeto establecer las normas a que deberán sujetarse los entes públicos a fin de garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos."

respectivos, es decir, reglamenta lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal,[18] en materia de propaganda gubernamental.

83. Por otra parte, al igual que se hizo en el amparo en revisión 1359/2015, esta Primera Sala advierte como hecho notorio que la asociación artículo 19 constituye el capítulo mexicano de una organización internacional del mismo nombre (*article 19*) con sede central en Londres, fundada en 1987, con el propósito de defender el derecho a la libertad de expresión en el mundo, y que actualmente cuenta con oficinas en todos los contenientes y con asociaciones debidamente constituidas y registradas en países como Reino Unido, Bangladesh, Brasil, Kenia, Senegal, Túnez, Estados Unidos y México.

84. Asimismo, este Alto Tribunal observa que ante el Juez de Distrito fue plenamente acreditado[19] que la quejosa tiene por objeto promover la investigación, enseñanza y defensa de los derechos humanos, en particular de los derechos a la libertad de expresión, prensa e información; así como busca promover, patrocinar e impartir cursos, estudios, encuestas, programas de radio y televisión y congresos, entre otros, que tengan como propósito la capacitación, investigación y difusión sobre temas de libertad de expresión. Al mismo tiempo, como parte de su objeto social, la quejosa se dedica a litigar casos de libertad de expresión, en donde se presuma que se han violado tales derechos, así como analizar y brindar asesoría en cuanto al contenido, reformas, aplicación y cumplimiento de las leyes de acceso a la información.

85. En materia de publicidad oficial, la asociación quejosa (junto con la organización Fundar, Centro de Análisis e Investigación) han presentado diversos informes sobre gastos en comunicación social y la manera en la que se adjudica la publicidad oficial en nuestro país, entre los que destacan los siguientes: "*Informe Libertad de expresión en venta. Acceso a la información y censura indirecta en publicidad oficial*"; "*Boletín Libertad de expresión en venta: Informe*

[18] "**Artículo 134.** …
"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público."
[19] Con el instrumento notarial anexo a la demanda de amparo.

sobre el gasto de publicidad oficial" y "*Publicidad Oficial: Recursos públicos ejercidos por el Poder Ejecutivo Federal en 2013, primer año del presidente Enrique Peña Nieto*".[20]

86. Así, para esta Suprema Corte está acreditado que la actividad principal de la asociación quejosa es la promoción y protección de la libertad de expresión, tanto en su dimensión individual como colectiva; actividad que ha llevado a cabo en sus más de doce años de operaciones en México, en los cuales ha documentado y denunciado las agresiones que sufren los periodistas, medios de comunicación y personas que en general ejercen su derecho a la libertad de expresión.

87. Derivado de lo anterior, válidamente, puede afirmarse que la asociación civil quejosa sí demostró encontrarse en una especial situación frente al orden jurídico susceptible de habilitarla para reclamar la Ley General de Comunicación Social, ya que ésta incide en los derechos que la asociación referida pretende salvaguardar dado el objeto social para el que fue constituida (segundo requisito).

88. De igual forma, existe un vínculo entre la quejosa y la pretensión buscada en el juicio constitucional, ya que en el hipotético caso de que demostrara los vicios de inconstitucionalidad que atribuye a la legislación reclamada, traería consigo una concesión del amparo que le reportaría un beneficio actual y cierto, al constreñir a las autoridades señaladas como responsables a subsanar las irregularidades respectivas, o bien precisar el sentido y alcance de las normas específicamente combatidas.

89. En otras palabras, una eventual concesión para que se regule la legislación reclamada conforme a los principios y parámetros constitucionales que deben regir la comunicación social por mandato constitucional, reportaría un beneficio determinado a la quejosa, a saber, estar en aptitud de cumplir de manera cabal con el objeto social para el que fue constituida (tercer requisito).

90. Esta apreciación, desde luego, es compatible con el cuarto requisito o estándar para el análisis del interés legítimo, consistente en que la afectación que provoque la legislación o acto reclamado sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad.

[20] Publicados entre el 14 de mayo de 2014 y el 6 de abril de 2017. Consultables en *https://articulo19.org/category/publicaciones/*.

91. Lo anterior es así porque la quejosa promovió el juicio de amparo en contra de la Ley General de Comunicación Social, enfatizando que dicha legislación fue el resultado de lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en el cual se ordenó al Congreso de la Unión expedir la ley reglamentaria de las disposiciones constitucionales en materia de gasto en publicidad oficial, con el fin de generar herramientas para evitar que el gasto en comunicación por parte de los gobiernos dejara de funcionar como una herramienta para atentar en contra de la libertad de expresión, prensa y acceso a la información.

92. En ese sentido, la quejosa señaló que la deficiente regulación de la normativa reclamada no sólo genera una afectación general, por ser contraria a los principios del artículo 134 de la Constitución Federal y los derechos de libertad de expresión, prensa y acceso a la información, sino que, al ser una organización de asociación civil que se ha dedicado a documentar y denunciar la utilización de publicidad oficial como un método de censura, también nulifica el cumplimiento de su objeto social y le impide contar con las herramientas y mecanismos legislativos idóneos para defender las causas que representa.

93. Aunado a lo anterior, esta Primera Sala ha sustentado que los artículos 6o., 7o. y 134 de la Constitución Federal guardan una relación sistemática innegable, pues juntos delinean una estructura jurídica apta para lograr un adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Por un lado, los artículos 6o. y 7o. de la Ley Fundamental reconocen los derechos de las personas a expresarse y acceder a la información, sin los cuales no sería posible generar una ciudadanía con conciencia política; y, por otro, el artículo 134 establece los principios y las bases a las que deberá sujetarse la comunicación social.

94. Así, los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información no sólo protegen libertades necesarias para la autonomía personal de los individuos, sino también pretenden proteger y garantizar un espacio público de deliberación política.[21]

[21] Al respecto, véase la tesis 1a. CDXIX/2014 (10a.), de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 234 y registro digital: 2008101.

95. Luego, es claro que la libertad de expresión y el acceso a la información tienen una doble dimensión: una personal y otra colectiva,[22] siendo la dimensión colectiva un bien público de naturaleza constitucional, que debe preservarse y perfeccionarse. Mientras existan mejores condiciones para el ejercicio desinhibido de las libertades de expresión y de acceso a la información, habrá mejores condiciones de ejercicio de los derechos políticos indispensables para el funcionamiento de la democracia representativa.

96. De esta forma, la afectación que puede resentir una persona puede constatarse tanto en la dimensión individual como en la colectiva de dichos derechos. Por un lado, una persona puede acudir a impugnar normas que estima que perjudican sus posibilidades de realización personal dentro de un ámbito de libertad negativa: y, por otro, también puede combatir una norma por los efectos perjudiciales sobre la dimensión colectiva de esos derechos humanos, esto es, en tanto impide, restringe o suprime posibilidades de deliberación pública.

97. Por ello, esta Primera Sala reconoce que, para acreditar interés legítimo, los Jueces constitucionales tienen la obligación de considerar la dimensión de afectación colectiva generable a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información, la cual obliga a dichos Jueces a trascender el ámbito analítico estrictamente personal de afectación y observar las posibilidades de afectación de la norma impugnada en las posibilidades de desenvolvimiento de la persona que acude al juicio de amparo en el espacio público de deliberación.

98. Consecuentemente, si la libertad de expresión e información tiene un aspecto colectivo, consistente en la protección del libre flujo de información y opiniones en el ámbito público, necesario para mantener un clima de deliberación democrática, entonces la quejosa que tiene un objeto social vinculado con la defensa de esos derechos cuenta con un interés legítimo para impugnar la Ley General de Comunicación Social, ya que si bien esta legislación no se dirige

[22] Ver jurisprudencia constante de la Corte Interamericana en relación con libertad de expresión y acceso a la información: Cfr. Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párrs. 106 y 107. Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 91. *Caso Kimel Vs. Argentina*, sentencia del 2 de mayo de 2008. Corte IDH, *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238.

específicamente a ella, sí puede incidir, directa o indirectamente, en la protección del aspecto colectivo señalado, al disponer las normas que deben observar los entes públicos en lo concerniente a la propaganda gubernamental, esto es, en una materia ineludiblemente vinculada con los derechos a la libertad de información y expresión.

99. Por lo demás, debe decirse que el interés reconocido a la quejosa resulta armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo (quinto requisito), pues además de que no se ha relevado a la asociación civil referida de acreditar una especial situación frente al ordenamiento jurídico que la habilite para impugnar la legislación reclamada, los eventuales alcances de una sentencia protectora serían compatibles con lo dispuesto por el artículo 77 de la Ley de Amparo, en cuanto a que los Jueces de Control constitucional deben señalar, además de los efectos de sus sentencias, las medidas conducentes para restituir a la parte quejosa en el pleno goce de los derechos vulnerados.[23] De tal suerte que las pretensiones de la quejosa válidamente pueden ser examinadas en este juicio de amparo, sobre todo si se tienen en cuenta las obligaciones previstas en el artículo 1o. de la Constitución Federal, en cuanto a la promoción y protección de los derechos humanos, así como de reparación integral de sus eventuales violaciones.[24]

100. Sin que a lo anterior obsten los **agravios de la revisión adhesiva** tendentes a fortalecer el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida, en los cuales se indica, esencialmente, que el objeto social de la quejosa no es suficiente para demostrar un interés legítimo en el juicio de amparo.

---

[23] "**Artículo 77.** Los efectos de la concesión del amparo serán:
"I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y
"II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.
"En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho."

[24] "**Artículo 1o.** …
"…
"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

101. Lo anterior es así, pues, como se indicó en líneas anteriores, la asociación civil quejosa sí acreditó tener un especial interés en la defensa y promoción de la libertad de expresión, pues ha llevado a cabo en nuestro país diversas acciones con motivo de su objeto social, tales como brindar su apoyo a numerosas personas que defendían su derecho a expresarse libremente, colaborar en el litigio de amparos en revisión resueltos por esta Suprema Corte respecto de temas relacionados con la restricción de la libertad de expresión, documentar la violencia para censurar a los medios de comunicación y, en materia de publicidad oficial, ha presentado diversos informes sobre gastos en comunicación social y la manera en la que se adjudica la publicidad oficial en nuestro país.

102. Tampoco asiste razón al recurrente adhesivo en el sentido de que, en el caso, no puede sostenerse la existencia de un interés legítimo porque el posible beneficio se reportaría a toda la sociedad y no sólo a la esfera jurídica de la quejosa. Ello, pues como lo determinó el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 111/2013, es posible acceder al juicio de amparo para obtener la protección de un interés legítimo que concierna a todo un grupo, categoría o clase en conjunto, máxime cuando el interés legítimo tiene como nota distintiva su indivisibilidad, es decir, que no puede segmentarse.

103. De ahí que si en la defensa de un interés legítimo, la afectación trasciende de la esfera jurídica individual de quien promovió un juicio de amparo, sería inadmisible suponer que por esa cuestión se niegue la procedencia del medio de control constitucional. Por el contrario, se debe maximizar tanto el derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, como el principio de supremacía constitucional, máxime cuando en el caso, la eventual concesión de amparo sí le reportaría a la quejosa un beneficio determinado, actual y cierto, a saber, estar en la posibilidad de cumplir de manera cabal con el objeto social para el que fue constituida.

104. Por tanto, la pregunta realizada al inicio de este apartado debe responderse en sentido afirmativo, es decir, la parte quejosa sí acreditó un interés legítimo para promover el juicio de amparo en contra de la Ley General de Comunicación Social.

105. Ante lo fundado de los agravios expuestos en la revisión, corresponde examinar a esta Primera Sala las causas de improcedencia cuyo estudio fue omitido en primera instancia. Para ello se responderá la siguiente pregunta:

• ¿Se actualiza alguna de las causas de improcedencia cuyo estudio fue omitido en primera instancia?

106. La respuesta a esta pregunta debe ser en sentido negativo, por las razones que enseguida se expondrán. Es **infundada** la causa de improcedencia propuesta por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, relativa a que la quejosa no cuenta con interés legítimo para promover el presente juicio de amparo, ya que la legislación reclamada no le genera perjuicios. Ello es así porque, como ya se demostró en la interrogante previa, la asociación civil quejosa sí acreditó tener un interés legítimo para combatir la Ley General de Comunicación Social.

107. Asimismo, la Cámara de Diputados planteó que, de conformidad con los artículos 61, fracción XXIII y 73 de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 107, fracción II, de la Constitución Federal, el juicio es improcedente porque resulta inoperante un argumento tendente a evidenciar una omisión legislativa, en tanto que las sentencias de amparo no pueden tener efectos generales, atendiendo a que prevalece el principio de relatividad de las sentencias.

108. Dicha causal debe desestimarse, toda vez que esta Primera Sala ha sustentado que, de una interpretación sistemática de la fracción I del artículo 103 y la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Federal, en conexión con la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo, se sigue que el amparo indirecto sí es procedente contra omisiones legislativas.

109. En efecto, si el Poder Legislativo puede considerarse autoridad responsable para efectos del juicio de amparo y la propia Ley Fundamental acepta que las omisiones pueden ser actos reclamados, entonces, desde una óptica constitucional el juicio de amparo indirecto, sí procede contra omisiones legislativas.[25]

110. Sin que lo anterior vulnere el principio de relatividad de las sentencias, porque dicho principio ha sido reinterpretado a la luz del nuevo marco constitucional que rige al juicio constitucional a partir de la reforma en materia de derechos

[25] Resulta ilustrativa la tesis 1a. LVIII/2018 (10a.), de rubro: "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, junio de 2018, Tomo II, página 965 y registro digital: 2017065.

humanos de diez de junio de dos mil once, en el sentido de que es perfectamente admisible que al proteger a la persona que ha solicitado el amparo, de manera eventual y contingente se pueda llegar a beneficiar a terceros ajenos a la controversia constitucional.[26]

111. De igual forma, la misma autoridad adujo que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo. Dicho precepto prevé que el juicio de amparo es improcedente contra normas generales o actos **consentidos tácitamente,** entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos legales respectivos.[27]

112. En el caso, la Ley General de Comunicación Social entró en vigor el uno de enero de dos mil diecinueve y la quejosa presentó su demanda de amparo el trece de febrero del mismo año, en la que reclamó dicho ordenamiento como norma general autoaplicativa por incidir desde su entrada en vigor en los derechos de libertad de expresión y acceso a la información al disponer la forma en la cual los entes públicos deben ejercer el gasto en propaganda oficial. Luego, si la demanda se hizo valer dentro del plazo de treinta días hábiles que establece el artículo 17, fracción I, de la Ley de Amparo, debe concluirse que no existió consentimiento tácito de la legislación reclamada.[28]

113. Por otra parte, la Cámara de Senadores argumentó que el Decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social se dictó en cumplimiento a la ejecutoria emitida por esta Primera Sala al resolver el recurso de revisión 1359/2015, por lo que se actualiza la causal prevista en el artículo 61, fracción IX,

---

[26] Al respecto, véase la tesis 1a. XXI/2018 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, página 1101 y registro digital: 2016425.

[27] "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"…

"XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos."

[28] "Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"I. Cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, en que será de treinta días."

de la Ley de Amparo, ya que el juicio de amparo es improcedente en contra de resoluciones dictadas en ejecución de sentencias de dicho medio de control constitucional.

114. Al respecto, ha sido criterio reiterado de esta Primera Sala que dicho precepto, al establecer que el juicio de amparo es improcedente contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en su ejecución, se refiere a aquellas que indefectiblemente deben emitir las autoridades responsables sin libertad de jurisdicción, esto es, aquellas decisiones en las cuales el juzgador de amparo vincula en el fallo protector a adoptar determinadas decisiones, sin que la autoridad pueda tener un margen de apreciación diverso y consecuentemente sólo refleja la ejecución de la sentencia de amparo.

115. En este sentido, la Cámara de Senadores parte de una premisa errónea que provoca que se desestime la causal en estudio, pues ésta sólo es aplicable para resoluciones dictadas en cumplimiento de un fallo protector y no respecto de las leyes emitidas por los órganos legislativos derivadas de una concesión de amparo con motivo de una omisión legislativa absoluta, como fue el caso de la sentencia pronunciada por esta Primera Sala en el amparo en revisión 1359/2015, máxime que dicha legislación constituye un acto dotado de autonomía y, por ende, susceptible de impugnarse en un nuevo juicio de amparo.

116. Asimismo, la Cámara de Senadores invocó la causal prevista en el artículo 61, fracción XIX, de la Ley de Amparo,[29] relativa a que el juicio es improcedente cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún medio de defensa propuesto por la parte quejosa que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado. Ello porque, a la fecha de presentación de su informe justificado, aún no había sido resuelto el recurso de inconformidad 22/2018, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, interpuesto por la quejosa contra el acuerdo que tuvo por cumplido el fallo protector del amparo en revisión 1359/2015.

[29] "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:
"…
"XIX. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o medio de defensa legal propuesto por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado."

117. Dicha causal debe desestimarse, pues la misma no es aplicable cuando se hace depender de un recurso de inconformidad interpuesto contra una resolución que tiene por cumplida una sentencia de amparo, al no ser un medio de defensa que sea resuelto por un tribunal ordinario, sino por uno de control constitucional, como en el caso lo es el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismo que inclusive ya lo resolvió el veintitrés de agosto de dos mil diecinueve,[30] en el sentido de declararlo infundado, por lo que dicho medio de impugnación no podría tener ningún efecto en el presente asunto.

118. De igual forma, es **infundada** la causal propuesta por el presidente de la República, relativa a que la quejosa no cuenta con interés legítimo para promover el presente juicio de amparo, ya que la declaración de inconstitucionalidad de la legislación reclamada no produciría un efecto positivo cierto en su esfera jurídica. Ello, pues como ya se demostró en esta resolución, atendiendo a la dimensión colectiva de los derechos de acceso a la información y libertad de expresión, una eventual concesión del amparo sí tendría un efecto positivo y cierto en la esfera jurídica de la quejosa por tener un objeto social vinculado con dichos derechos, que la habilitan para combatir la Ley General de Comunicación Social, misma cuya eventual declaratoria de inconstitucionalidad incidiría en el marco de los derechos humanos aludidos, particularmente, por la forma en que el Estado Mexicano debe ejercer su gasto en propaganda oficial.

119. En este sentido, tampoco se actualiza la diversa causal propuesta por la misma autoridad responsable respecto a que la Ley General de Comunicación Social se trata de una norma heteroaplicativa y no se han concretado los supuestos de dicho ordenamiento en perjuicio de la quejosa.

120. Para demostrar lo anterior, conviene recordar que esta Primera Sala ha sustentado que deben explorarse de forma progresiva los supuestos en los que ciertas normas identificables como heteroaplicativas derivado de su contenido normativo, generan una afectación de tal gravedad para nuestra democracia constitucional, que pueden identificarse como autoaplicativas, por lo que debe tenerse por acreditado el interés legítimo para impugnarlas. Además, tratán-

[30] Tal y como se observa en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.

dose de interés legítimo, son normas autoaplicativas aquellas cuyos efectos ocurren en forma incondicionada y trascienden en la afectación individual, colectiva, calificada, actual real y jurídicamente relevante para la parte quejosa; es decir, se trata de una afectación en sentido amplio, siempre que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo y que pueda traducirse, para efectos de la concesión del amparo, en un beneficio jurídico para el quejoso.

121. En el caso, ya se demostró que la Ley General de Comunicación Social por su sola entrada en vigor incide en la esfera jurídica de la quejosa, por estar vinculada con el aspecto colectivo de los derechos de libertad de expresión y de acceso a la información. De ahí que, si bien la quejosa no es destinaria directa de la legislación reclamada, sí se encuentra en una especial situación frente al ordenamiento, que le permite impugnar dicha normativa sin necesidad de acreditar un acto concreto de aplicación, esto es, como una norma autoaplicativa entendida en sentido amplio, tal y como lo ha ido desarrollando la jurisprudencia de este Alto Tribunal, misma con la que se ha dado cuenta a lo largo de esta resolución.

122. Dado que las causas de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables no prosperaron, esta Primera Sala examinará, con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo,[31] los argumentos del único concepto de violación de la demanda de amparo. Dichos planteamientos serán estudiados, por cuestión metodológica, en función de la siguiente pregunta:

• ¿La Ley General de Comunicación Social actualiza los requisitos normativos para considerar que existe una omisión legislativa de carácter relativo que vulnera la libertad de expresión?

123. Para responder debemos tener en cuenta que, a diferencia de lo que sucedió en el amparo en revisión 1359/2015, en esta ocasión nos enfrentamos

[31] "Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:
"…
"V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda."

a un caso en el cual no se reclama una omisión legislativa absoluta, sino una relativa, en virtud de que el Congreso de la Unión ya expidió la Ley General de Comunicación Social, misma que, a decir de la quejosa, carece de reglas y mecanismos necesarios para salvaguardar los principios en materia de propaganda oficial previstos en el artículo 134 de la Constitución Federal, además de que regula en forma deficiente elementos fundamentales de dicha materia, lo que, en su conjunto, configura una omisión legislativa de carácter relativo que repercute negativamente en los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información.

124. En este sentido, a fin de verificar si la legislación reclamada efectivamente es inconstitucional y amerita que se conceda el amparo en su contra, debemos dilucidar dos aspectos esenciales: El primero consiste en definir cuáles son los requisitos normativos para considerar que existe una omisión legislativa de carácter relativo; el segundo atañe a verificar si la serie de carencias y disposiciones combatidas por la quejosa efectivamente configuran una omisión legislativa de carácter relativo y si el estado de cosas provocado por esta última vulnera algún derecho humano de los invocados en la demanda de amparo, por ser justo ello el objeto de control del juicio constitucional.

A) Las omisiones legislativas de carácter relativo.

125. Este Alto Tribunal ya ha tenido oportunidad de esbozar una serie de premisas en torno a la figura de las omisiones legislativas. Particularmente debemos recordar que, al resolver la controversia constitucional 14/2005,[32] el Tribunal Pleno distinguió entre omisiones legislativas absolutas y relativas.[33] Las primeras fueron entendidas como aquellas que surgen cuando un órgano legislativo "*simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha*

[32] Resuelta en sesión de tres de octubre de dos mil cinco, por unanimidad de diez votos, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

[33] Sobre la distinción entre omisiones legislativas en absolutas y relativas, véase también Díaz Revorio, Francisco Javier, "El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas en el derecho comparado europeo", Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 61, 2001, pp. 83-85; y Fernández Segado, Francisco, *La justicia constitucional: una visión de derecho comparado*, t. I, Madrid, Dykinson, 2009, pp. 596-602.

externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencia".

126. En cambio, las omisiones legislativas relativas fueron definidas como aquellas que surgen cuando un órgano legislativo ha ejercido su competencia "*pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes*".

127. En el precedente de referencia también se distinguió entre omisiones legislativas de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, en función de si existe una obligación de actuar o si se trata de una facultad discrecional. Así, de la combinación de ambas clasificaciones se distinguieron cuatro tipos distintos de omisiones legislativas, a saber: (a) absolutas en competencias de ejercicio obligatorio; (b) relativas en competencias de ejercicio obligatorio; (c) absolutas en competencias de ejercicio potestativo; y (d) relativas en competencias de ejercicio potestativo.[34] En concreto, el Tribunal Pleno definió cada una de esas categorías en los siguientes términos:

"Así, tendremos una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido.

"Por otro lado, estaremos en presencia de una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste la emita teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente.

"Por omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio potestativo, podemos comprender aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.

[34] Dicha clasificación fue reflejada en la jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527 y registro digital: 175872.

"En el caso de las omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio potestativo, estaremos ante ellas cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente."

128. A su vez, esta Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 1359/2015, precisó que no debían confundirse las omisiones legislativas con las lagunas normativas, pues estas últimas se actualizan cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no *puede ser resuelto* con base en una norma preexistente del sistema jurídico.[35]

129. De ahí que, mientras las lagunas deben ser colmadas por los Jueces creando una norma que sea aplicable al caso (o evitando la laguna interpretando las normas existentes de tal forma que comprendan el supuesto que se les presenta),[36] una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar.

130. En el caso concreto, la parte quejosa combate la Ley General de Comunicación Social porque, en sus palabras, "*carece de reglas claras y transparentes que establezcan los criterios con los cuales se asigne el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno, así como los topes presupuestales para dichos gastos. Lo cual, no sólo implica una violación a nuestro Máximo Ordenamiento (artículo 134 de la Constitución), sino a los estándares internacionales sobre la materia*".[37] Asimismo, la quejosa controvierte que dicha legislación "*no señala los términos y condiciones para que los recursos de comunicación social se circunscriban a los principios constitucionales establecidos en el artículo tercero transitorio de la reforma [publicada el diez de febrero de dos mil catorce] y en el artículo 134 de la Constitución*".[38]

[35] Guastini, Riccardo, *Interpretar y argumentar*, Madrid, CEPC, 2014, pp. 141-146.
[36] Guastini, *Op. Cit.*, pp. 144-145.
[37] Véase página 13 de la demanda de amparo indirecto.
[38] Ibíd., página 17.

131. Conforme a lo anterior, es claro que la quejosa pretende impugnar una omisión legislativa de carácter relativo, la cual versa sobre una competencia de ejercicio obligatorio, tal y como enseguida se demostrará:

132. En primer lugar, es necesario recordar lo que disponen el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal y el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, que son las disposiciones que invoca la parte quejosa para sustentar su argumento de que el Congreso de la Unión ha incurrido en una omisión legislativa de carácter relativo. Los preceptos aludidos disponen lo siguiente:

"Artículo 134. …

"…

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de **comunicación social,** que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, **deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.** En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

"Tercero. **El Congreso de la Unión deberá expedir,** durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, **la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas** a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, **y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos**.". **Énfasis agregado.**

133. Como puede observarse, la Ley Fundamental, particularmente en el artículo transitorio referido, que desde luego sirve de parámetro de control y goza

de rango constitucional,[39] ordenó al Congreso de la Unión expedir una ley que debería contemplar tres grandes elementos regulatorios: 1) Reglamentar el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal; 2) Disponer las normas a que deben sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno en materia de comunicación social; y, 3) Garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

134. Dicha legislación debió ser expedida antes de que terminara el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, plazo que concluyó el treinta de abril de dos mil catorce. Sin embargo, fue hasta el once de mayo de dos mil dieciocho que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Comunicación Social, y ello derivado de la protección constitucional concedida por esta Primera Sala, en el amparo en revisión 1359/2015.

135. La emisión de la legislación referida subsanó la existencia de una omisión legislativa de carácter absoluto, pues el Congreso de la Unión desplegó su competencia para emitir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal. Sin embargo, la sola emisión del

[39] Sobre la obligatoriedad de las competencias dispuestas de manera expresa en un precepto transitorio del Texto Constitucional, destaca que en la controversia constitucional 14/2005, el Tribunal Pleno indicó lo siguiente: "Por otro lado, las facultades o competencias de ejercicio obligatorio son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizarlas por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones, de ahí que en caso de que no se realicen el incumplimiento trae aparejada una sanción. En este tipo de competencias, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedir determinada ley. Esta obligación (mandato) de ejercicio de la facultad para la expedición de leyes, puede encontrarse de manera expresa o implícita en las normas constitucionales, así sea en su texto mismo o en su derecho transitorio. Respecto de esto último, ello es así en tanto que las normas transitorias cumplen con la función de establecer las obligaciones, parámetros y tiempos para la adecuación de los cambios normativos establecidos por el órgano de reforma constitucional."

ordenamiento apuntado no se traduce, necesariamente, en que la materia encomendada por la Ley Fundamental al legislador secundario haya sido regulada de manera completa y sin deficiencias, es decir, sin actualizar una omisión legislativa de carácter relativo.

136. Por tanto, el análisis subsecuente deberá versar en torno a si la legislación reclamada se ajusta a los parámetros indicados en el Texto Constitucional o si, por el contrario, dicha regulación fue llevada a cabo de manera parcial e incompleta, esto es, sin abarcar los tres grandes elementos regulatorios ya indicados, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de la función creadora de la ley en cuestión.

137. Al respecto, conviene precisar que, por estar en presencia de un juicio de amparo regido por el principio de estricto derecho, el análisis de la legislación reclamada se efectuará a la luz de los argumentos propuestos por la parte quejosa tendentes a demostrar las deficiencias y carencias en que incurrió el Congreso de la Unión.

B) Análisis de la Ley General de Comunicación Social desde la perspectiva de una omisión legislativa de carácter relativo y su impacto en la libertad de expresión.

138. La quejosa cuestiona que la legislación reclamada vulnera la libertad de expresión porque no prevé criterios de asignación claros y precisos para el gasto en comunicación social, ni tampoco dispone mecanismos para garantizar que dicho gasto cumpla con los criterios constitucionalmente previstos para la materia, es decir, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

139. Además, refiere que los artículos 19, 27, 28 y 29 de la Ley General de Comunicación Social no establecen los techos presupuestales para el gasto en comunicación social y ello lo deja a la discrecionalidad de las dependencias y entidades del gobierno. Mientras que el artículo 5 del mismo ordenamiento delega indebidamente a la Secretaría Administradora la responsabilidad de regular el cumplimiento de los referidos principios constitucionales en materia de ejercicio del gasto público en comunicación social.

140. La quejosa también aduce que la remisión a la normativa en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios para las contrataciones de tiempos comerciales mantiene un estado de cosas inconstitucional, por no preverse directamente en la legislación reclamada criterios claros y objetivos de asignación de gasto a los medios de comunicación.

141. Los argumentos de referencia son **fundados y suficientes** para conceder la protección constitucional. Para demostrarlo conviene reiterar que, por mandato constitucional, el Congreso de la Unión quedó obligado a expedir una legislación que, además de reglamentar el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, dispusiera las normas en materia de comunicación social a que deben sujetarse los distintos órganos gubernamentales y que garantice que el gasto en esa materia cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que se respeten los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

142. El mandato constitucional referido se traduce en que, a nivel legal, deben existir **procedimientos concretos** y **reglas específicas** encaminadas a garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que se respeten los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos. Para ello, se debe prever un entramado normativo suficientemente **preciso,** con el fin de tutelar los principios del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal en lo concerniente a la propaganda que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan los órganos de gobierno que ahí mismo se precisan.

143. En efecto, tal y como lo sustentó esta Primera Sala en el amparo en revisión 1359/2015, las democracias deliberativas requieren de medios de comunicación profesionales e independientes que informen y den a conocer los distintos puntos de vista que existan sobre un problema de interés público, para que así los ciudadanos puedan formarse una opinión propia sobre dichos temas. Con todo, es evidente que los medios de comunicación necesitan ingresos económicos para poder operar y cumplir con la función antes descrita. En consecuencia, en la

actualidad se hace más indispensable contar con recursos económicos para poder comunicar opiniones e información a través de los medios de comunicación.

144. En el caso de México, es una realidad innegable que los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública realizan cotidianamente actividades de comunicación social para cumplir con fines informativos, educativos o de orientación social. Así, el gobierno compra a los medios de comunicación espacios de publicidad de distinto tipo –para que el anuncio se difunda entre la población en general o entre sectores más específicos– con el objetivo de que su mensaje llegue al mayor número de destinatarios. De esta manera, los ingresos que obtienen los medios para difundir comunicación social del gobierno pueden ser indispensables para que éstos se mantengan en operación, especialmente en épocas de crisis.

145. Al respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha destacado que "*los costos de producción de los medios de comunicación son elevados, y la forma más lucrativa de cubrir esos gastos es una amplia publicidad*", aclarando que en la región "[t]*radicionalmente, los presupuestos de publicidad del Estado representan un porcentaje sustancial de la inversión total en publicidad de los medios*" y "[e]*n general, el público no conoce las cifras exactas de lo que se gasta en publicidad … existen informes de numerosos medios de comunicación que indican que reciben del Estado entre el 40 % y el 50 % de su ingreso*".[40]

146. Así, para algunos medios de comunicación, la supresión de los ingresos que reciben por publicidad oficial puede implicar que ya no tengan los recursos económicos necesarios para poder seguir funcionando. De esta manera, la dependencia de dichos medios al gasto en comunicación social del gobierno es una situación que supone una amenaza a la libertad de expresión.

147. En ese sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión también ha señalado que "*es posible que la publicidad estatal sea tan fundamental para el funcionamiento de un medio de comunicación que la negativa a asig-*

[40] Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2003, párrafo 4.

nársela tenga un impacto tan adverso que equivalga a una multa o una condena de cárcel", puesto que "[c]*omo sus esperanzas de obtener ingresos por publicidad giran en torno a una asignación favorable de la publicidad estatal, los medios de comunicación se verán comprometidos y, en efecto, obligados a producir informes favorables a quienes toman las decisiones sobre asignación de publicidad estatal*".[41]

148. Justo dentro de este marco es que lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce adquiere su justa dimensión, pues la previsión de un marco legal lo suficientemente claro y preciso que disminuya la arbitrariedad de los entes gubernamentales al momento de ejercer el gasto en comunicación social se torna indispensable para evitar, en la mayor medida posible, que una distribución arbitraria y discriminatoria de dicho gasto sea empleada como mecanismo de censura indirecta o como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión.

149. Sobre el particular, resulta oportuno recuperar lo previsto en los "*Principios sobre la Regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión*", en el sentido de que un régimen legal adecuado en materia de distribución del gasto para publicidad oficial debe "*necesariamente disminuir la discrecionalidad de los funcionarios públicos para efectuar esa distribución*" de tal manera que los fondos públicos no sean utilizados para restringir la libertad de expresión.[42]

150. Aunado a lo anterior, debemos tener en cuenta que México no ha sido el primer país del continente en que se judicializa el tema sobre la inexistencia de marcos legales adecuados en materia de publicidad oficial. Uno de los principales antecedentes es el *Caso Editorial Río Negro S.A. V. Provincia de Neuquén*, decidido en septiembre de dos mil siete por la Corte Suprema de Justicia de Argentina. Los hechos que dieron inicio al caso consistieron en que el gobierno

[41] Ibíd., párrafo 12.
[42] *Cfr. Principios sobre la Regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011), CIDH/RELE/INF, p. 11. Disponible en: *https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/publicidad%20oficial%202012%20o5%2007.pdf*

de esa provincia había suspendido la pauta oficial en el medio de comunicación aludido como consecuencia de una denuncia de corrupción que este último había publicado.

151. En dicha oportunidad, la Corte Suprema de ese país entendió que si el Estado decide distribuir publicidad oficial debe hacerlo con base en dos criterios constitucionales:[43]

• No puede manejar la publicidad dándola y retirándola a algunos medios con base en criterios discriminatorios;

• No puede utilizar la publicidad como un modo indirecto de afectar la libertad de expresión.

152. Como efectos de dicha sentencia, se resolvió que la provincia Neuquén debía presentar a la Corte un marco jurídico adecuado que regulara la distribución de la pauta oficial.[44]

153. En la misma República de la Argentina se dio el antecedente de *Editorial Perfil V. Estado Nacional*. El caso fue estudiado por la Sala IV de la Cámara de lo Contencioso Administrativo Federal de Argentina, la cual resolvió que:

"… el gobierno debe evitar las acciones que intencional o exclusivamente estén orientadas a limitar el ejercicio de la libertad de prensa y también aquellas que llegan a ese resultado. Es decir, basta con que la acción gubernamental tenga ese objetivo para que se configure un supuesto de afectación de dicha libertad. Es por ello que no resulta necesario la asfixia económica o quiebre del diario."[45]

154. Otro antecedente jurisprudencial es el *Caso El Día V. Rosselo*, resuelto en la Corte Federal de Apelaciones del Primer Circuito. El hecho que originó el caso fue que la administración del gobernador de Puerto Rico, Pedro Rossello,

[43] Ibídem, párr. 26. Véase Corte Suprema de Argentina, decisión del 5 de septiembre de 2007, considerando 11.e.
[44] Ibídem, párr. 31.
[45] Ibídem párr. 28.

retiró la publicidad oficial al diario *El Día*, como consecuencia de críticas que el periódico había hecho al gobernador.[46]

155. La Corte que conoció del caso determinó que ello constituía una clara violación del derecho a la libertad de expresión garantizado en la primera enmienda de la Constitución norteamericana. Se razonó ello sobre la base de que "*usar fondos del gobierno para castigar el discurso político de miembros de la prensa y buscar coaccionar a los medios de comunicación para que emita expresiones favorables al gobierno es contrario a la primera enmienda*".[47]

156. Asimismo, la Corte Suprema de Chile resolvió un reclamo presentado por la Revista Punto Final contra la distribución de publicidad oficial realizada por algunos ministerios.

157. En ese caso, el tribunal consideró que el orden jurídico chileno otorga a los funcionarios "*un amplio margen de discrecionalidad*" y recomendó que la publicidad estatal se haga "*bajo criterios transparentes y no discriminatorios*".

158. Teniendo en cuenta esas experiencias, esta Primera Sala destaca que aun cuando en sede judicial se pueden corregir eventuales abusos en la repartición del gasto público destinado a comunicación social, la *respuesta estructural* a este tipo de amenazas a la libertad de expresión debe provenir de *marcos legales adecuados*,[48] máxime cuando en nuestro país, el Órgano Reformador de

[46] Ibídem párr. 29.
[47] Ídem.
[48] En ese sentido, destaca que en los Principios Sobre la Regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión citados en esta ejecutoria también se indica que: "31. Si bien una justicia imparcial e independiente es fundamental para prevenir abusos, y en los casos concretos de discriminación en los que la distribución de discriminación en los que la distribución de los presupuestos publicitarios se hace con el objeto de castigar expresiones críticas pueden encontrar reparación en los tribunales, la respuesta estructural a este tipo de amenazas a la libertad de expresión debe provenir de marcos legales adecuados. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de Argentina, en el caso *Río Negro*, resolvió que la provincia de Neuquén debía presentar a la Corte un marco jurídico adecuado que regule la distribución de la pauta oficial. No basta con que los Jueces reparen el daño producido, sino que es necesario exigir a las administraciones que incurren en este tipo de prácticas discriminatorias que se sometan a reglas claras de modo tal que las violaciones no vuelvan a repetirse. El mantenimiento de competencia por parte de los Jueces que intervienen en estos casos, para promover y controlar la sanción de un marco jurídico adecuado, puede ser una herramienta

la Constitución depositó esa tarea en manos del Congreso de la Unión al encomendarle la expedición de una ley en la que se dispusiera un entramado normativo suficientemente **preciso,** con el fin de tutelar los principios del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, así como que garantizara que el gasto en comunicación social se apegara a los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y a los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

159. Derivado de lo anterior, este Tribunal Constitucional considera que la Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho, no cumple a cabalidad con la tarea que el texto fundamental le encomendó, particularmente porque no esclarece ni detalla los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, ni tampoco dispone **procedimientos concretos** y **reglas específicas** encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpla con los criterios indicados, disminuyendo así la discrecionalidad de los agentes gubernamentales involucrados.

160. Para evidenciar lo anterior, debemos recordar que el objeto de la ley reclamada consiste, de conformidad con su artículo 2, en "*establecer las normas a que deberán sujetarse los entes públicos a fin de garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos*".

161. De igual forma, en su artículo 4, establece una serie de definiciones, entre las cuales destacan que las campañas de comunicación social son "[a] *quellas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público*"; además de que por Secretaría Administradora debe entenderse la "*Secretaría de Gobernación y la dependencia o unidad administrativa equivalente en el ámbito de las entidades federativas y los Municipios, encargada de*

fundamental para avanzar hacia la reforma legal en esta problemática de un modo efectivo (49). No obstante, responde de mejor manera a la problemática planteada, la elaboración, desde el Poder Legislativo, de un marco regulatorio adecuado."

regular el gasto en materia de comunicación social, así como las áreas o unidades administrativas con funciones o atribuciones equivalentes o similares que determinen el resto de los entes públicos".

162. Mientras que en su artículo 5 establece cuáles son los principios rectores que deben regir el ejercicio del gasto público en comunicación social, en los siguientes términos:

"Artículo 5. En el ejercicio del gasto público en materia de comunicación social, los entes públicos deberán observar con los siguientes principios rectores:

"a) La eficacia, en uso de los recursos públicos;

"b) La eficiencia, de los recursos públicos destinados a la contratación o gasto de comunicación social;

"c) La economía y racionalidad presupuestaria, que comprende la administración prudente de los recursos destinados a la comunicación social;

"d) La transparencia y máxima publicidad, garantizándose el acceso a toda información relacionada con la contratación y manejo de recursos públicos destinados a la comunicación social de los entes públicos, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y otras disposiciones jurídicas aplicables;

"e) La honradez, que comprende el manejo de recursos públicos conforme a las leyes y otras disposiciones jurídicas aplicables, que justifique la contratación sujetándose a criterios de calidad cumpliendo los propósitos de la comunicación social;

"f) La objetividad e imparcialidad, que implica que la comunicación social en los procesos electorales no debe estar dirigida a influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, precandidatos y candidatos;

"g) La institucionalidad, en virtud de sus fines informativos, educativos o de orientación social;

"h) La necesidad, de comunicar los asuntos públicos a la sociedad para su información y/o atención;

"i) La congruencia, entre el contenido del mensaje, el objetivo de comunicación y la población objetivo, y

"j) La veracidad de la información que se difunde.

"Adicionalmente, deberá atender al respeto a la libertad de expresión y al fomento del acceso ciudadano a la información; y debe contribuir a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, respetará la diversidad social y cultural de la Nación.

"La Secretaría Administradora deberá contemplar en los Lineamientos que emita, los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios previstos en el presente artículo."

163. Como se observa, asiste razón a la parte quejosa cuando afirma que la legislación reclamada no regula con el grado de precisión constitucionalmente exigible, los principios que deben regir el gasto público en comunicación social, pues aun y cuando dispone diez principios rectores en la materia, no los dota del sentido y alcance que deben atribuirle las autoridades ejecutoras y las personas sujetas a su marco de aplicación, propiciando una enorme discrecionalidad al momento de ejercer el gasto respectivo.

164. En efecto, esta Primera Sala repara en el hecho de que si bien el artículo 5 de la legislación reclamada enuncia los principios que deben observar los entes públicos al ejercer el gasto público en materia de comunicación social, algunos de los cuales son coincidentes con los previstos en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, el legislador no dispuso elementos que permitan conocer con precisión qué alcance deben atribuírseles, a pesar de que por imperativo constitucional le correspondía emitir una legislación que garantizara su cumplimiento.

165. El despliegue deficiente de las facultades legislativas indicadas es más evidente, al constatar que en el último párrafo del artículo 5 referido, se dejó

a cargo de la "*Secretaría Administradora*" la atribución para emitir "*Lineamientos"* en los cuales contemplará los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios rectores indicados. Esto es, la legislación combatida indebidamente dejó en manos de autoridades administrativas, la delimitación del entramado normativo necesario para garantizar el cumplimiento de los principios aplicables al ejercicio del gasto en comunicación social.

166. Asimismo, a juicio de este Tribunal Constitucional, en la legislación reclamada ni siquiera existen parámetros precisos y suficientes como para que la secretaría administradora pueda emitir lineamientos normativos que impidan una total discrecionalidad en la asignación de los contratos de publicidad oficial.

167. En efecto, una disposición que se reduce a la mera habilitación de una secretaría administradora para expedir una normativa para la contratación de publicidad oficial, y cuyos únicos parámetros son que se respeten principios propios del correcto ejercicio del gasto público, no se traduce en un adecuado despliegue de la función creadora de la ley encomendada por el Texto Constitucional al Congreso de la Unión.

168. Para considerar que la legislación reclamada cumplió a cabalidad con el mandato constitucional que nos ocupa, en ella se debieron esclarecer y detallar los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, además de disponer **procedimientos concretos** y **reglas específicas** encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpla con los criterios indicados, disminuyendo así la discrecionalidad de los agentes gubernamentales involucrados.

169. Más aún, la simple mención efectuada en el penúltimo párrafo del artículo 5 de la legislación reclamada, en lo concerniente a que el ejercicio del gasto en comunicación social debe respetar el derecho a la libertad de expresión, no constituye una manera eficaz de proteger ese derecho, máxime cuando una simple repetición por parte del legislador federal acerca de las obligaciones generales de todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, como lo es el respeto irrestricto a los derechos humanos, no es una manera de ejercer plenamente su atribución para legislar sobre una materia.

170. Lo mismo sucede con lo dispuesto en el inciso g) del artículo 5 de la Ley General de Comunicación Social, el que, como bien informa la parte quejosa, falla en su tarea de precisar qué debe entenderse e implicar una comunicación social institucional, al sólo disponer que en el ejercicio del gasto público en dicho rubro debe observarse "[l]*a institucionalidad, en virtud de sus fines informativos, educativos o de orientación social*".

171. La falencia en que incurrió el Congreso de la Unión consiste en que al no haber esbozado **directrices precisas** en cuanto a lo que debe entenderse por comunicación social institucional, se deja a la discrecionalidad de las autoridades ejecutoras del gasto, dotar de sentido y alcance ese concepto, máxime cuando los únicos elementos que el legislador "*aportó*" son la reiteración ya prevista en el Texto Constitucional de que los fines de la propaganda oficial deben ser informativos, educativos o de orientación social, lo cual no abona a la existencia de un marco normativo secundario lo suficientemente claro y preciso, que sea capaz de garantizar que, en efecto, el ejercicio del gasto en comunicación social cumplirá con los principios dispuestos en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, entre ellos el concerniente a que la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional.[49]

172. Así, lo que por imperativo constitucional está obligado a hacer el legislador es regular una protección para el gobernado, de manera tal que cuando las autoridades ejecutoras del gasto de comunicación social quisieran servirse de los medios de los particulares para contratar la publicidad oficial, ésta no viniera acompañada con una sutil censura en su línea editorial.

173. Para esta Primera Sala resulta tan evidente que el órgano legislativo era consciente de la existencia de un problema sistemático en la asignación

[49] "Artículo 134. …
"…
"La propaganda, bajo cualquier modalidad de **comunicación social,** que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, **deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.** En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público."

de contratos de publicidad oficial a particulares, que hasta en las exposiciones de motivos de las distintas iniciativas que dieron origen a la ley reclamada se apuntaron casos en los cuales, supuestamente, se ejerció una presión sutil de autocensura por parte de la autoridad.

174. Cuando el legislador federal tiene ese conocimiento del campo regulatorio y decide no ejercer sus facultades constitucionales para repararlo vía la emisión de un marco normativo adecuado, preciso y eficaz, resulta partícipe de quien lleva a cabo sus atribuciones en forma omnímoda o arbitraria.

175. El estado de cosas inconstitucional con el cual se ha dado cuenta, no se ve superado por la remisión que el artículo 19 de la legislación reclamada establece a la legislación y normativa en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que les sean aplicables a las contrataciones de tiempos comerciales que realicen los entes públicos con los medios de comunicación para la difusión de campañas de comunicación social.[50]

176. Lo anterior es así porque dicha remisión, como bien apunta la parte quejosa, no puede ir en detrimento del mandato expreso del artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, conforme al cual le correspondía al Congreso de la Unión expedir una ley en la que, además de reglamentar el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal (esto es, la Ley General de Comunicación Social), dispusiera las normas a que deben sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno en materia de comunicación social; y que garantizara que el gasto en comunicación social cumpliera con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.[51]

[50] "Artículo 19. Las contrataciones de tiempos comerciales que realicen los entes públicos con los medios de comunicación para la difusión de campañas de comunicación social, deberá apegarse a la legislación y normatividad en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que les sea aplicable."
[51] "Tercero. **El Congreso de la Unión deberá expedir,** durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, **la ley que reglamente el párrafo octavo del**

177. En otras palabras, la remisión a las diversas normativas en materia de adquisiciones arrendamientos y servicios indicada, no colma el mandato constitucional de que fuera en la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal en la que se dispusiera el entramado normativo para esclarecer y detallar los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, además de disponer **procedimientos concretos** y **reglas específicas** encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpliera con los criterios indicados, disminuyendo así la discrecionalidad de los agentes gubernamentales involucrados.

178. Los elementos descritos ponen de manifiesto que, en efecto, la Ley General de Comunicación Social actualiza una omisión legislativa de carácter relativo que repercute en la libertad de expresión y, en consecuencia, los planteamientos de la quejosa con los que se ha dado cuenta resultan **suficientes** para concederle la protección constitucional en contra de dicha legislación, en los términos y para los efectos que más adelante se precisarán.

179. Por lo demás, esta Primera Sala no soslaya que existen argumentos en la demanda de amparo que, específicamente, se dirigen a cuestionar la constitucionalidad de los artículos, 4, fracción I, 7 y 14, de la legislación reclamada, en lo concerniente, de manera respectiva, a la posible promoción personalizada de figuras públicas; las disposiciones normativas que por mandato legal deben ser publicadas o difundidas; así como el informe anual de labores o gestión de servidores públicos. Sin embargo, los mismos no ameritan especial pronunciamiento en este momento, pues hasta tanto la omisión señalada no sea reparada, se carece del panorama legislativo completo y necesario para determinar si aquéllos, efectivamente, son acordes o no con el Texto Constitucional, máxime cuando ha sido un criterio reiterado por esta

---

artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, **y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.**". **Énfasis agregado.**

Suprema Corte que las normas cuya inconstitucionalidad se predica no deben ser examinadas en forma aislada, sino como parte del sistema normativo al cual pertenecen.

V. EFECTOS Y DECISIÓN

180. En relación con los efectos de la sentencia de amparo, la fracción II del artículo 77 de la Ley de Amparo dispone que cuando "el acto reclamado sea de carácter negativo **o implique una omisión,** [procede] obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija".[52]

181. Por tanto, toda vez que en el presente caso se reclamó la Ley General de Comunicación Social por actualizar una omisión legislativa de carácter relativo, misma que en efecto se ha determinado existente y contraria a la libertad de expresión. Esta Primera Sala considera que, al igual que se hizo en el amparo en revisión 1359/2015, debe concederse la protección constitucional para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla cabalmente con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce y, en consecuencia, proceda a subsanar las deficiencias de la Ley General de Comunicación Social antes de que finalice el periodo ordinario de sesiones correspondiente al año dos mil veintiuno.

182. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se **revoca** la sentencia recurrida.

---

[52] "Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:
"…
"II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija."

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil, en contra de la Ley General de Comunicación Social, en los términos y para los efectos precisados en esta resolución.

TERCERO.—Se declara **infundada** la revisión adhesiva.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cuatro votos** de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero en contra de las consideraciones y se reservó su derecho a formular voto concurrente; y los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman la Ministra presidenta de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos, que autoriza y 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 18 de septiembre de 2017 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: Las tesis aisladas 1a. CCLXXXI/2014 (10a.), 1a. CCLXXXII/2014 (10a.), 1a. XXXII/2016 (10a.), 1a. XXIV/2018 (10a.) y de jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas, 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas y 8 de marzo de 2019 a las 10:11 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 8, Tomo I, julio de 2014, páginas 148 y 149; 27, Tomo I, febrero de 2016, página 679; 52, Tomo I, marzo

de 2018, página 1097 y 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1598, con números de registro digital: 2006963, 2006964, 2010971, 2016421 y 2019456, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 50/2014 (10a.), 1a. CDXIX/2014 (10a.), 1a. CLXXXII/2015 (10a.), 1a./J. 38/2016 (10a.), 1a. XXI/2018 (10a.) y 1a. LVIII/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas, 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas, 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas, 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas y 1 de junio de 2018 a las 10:07 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 14/2005 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 2301, con número de registro digital: 19191.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de julio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

COMUNICACIÓN SOCIAL. LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL ONCE DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO, ENTRAÑA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA DE CARÁCTER RELATIVO QUE VULNERA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

Hechos: Una asociación civil, cuyo objeto social está relacionado con la protección del derecho a la libertad de expresión, promovió juicio de amparo indirecto contra la Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho, bajo la premisa esencial de que entraña una omisión legislativa de carácter relativo por carecer de reglas claras y transparentes para asignar el gasto de comunicación social en las distintas ramas del gobierno mexicano, en contravención de los principios previstos en la materia por el artículo 134 de la Constitución General. El Juez de Distrito determinó sobreseer en el juicio de amparo por falta de interés legítimo. La quejosa interpuso recurso de revisión, cuya competencia para resolverlo fue reasumida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho, entraña una omisión legislativa de carácter relativo que resulta contraria a la libertad de expresión, particularmente, porque no esclarece ni detalla los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, ni dispone procedimientos concretos y reglas específicas encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpla con los criterios previstos en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución General, lo cual se traduce en la existencia de una amplia discrecionalidad de los agentes gubernamentales involucrados en esa materia, que pueden ejercer una especie de censura sutil al asignar el gasto por concepto de propaganda oficial.

Justificación: De conformidad con el artículo Tercero Transitorio del decreto de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2014, se sigue que el Congreso de la Unión quedó obligado a expedir una legislación que, además de reglamentar el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución General, dispusiera las normas en materia de comunicación social a que deben sujetarse los distintos órganos gubernamentales y que garantice que el gasto en esa materia cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que se respeten los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos. Pese a ello, la Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2018, no cumple a cabalidad con la tarea que el Texto Fundamental le encomendó, particularmente, porque no esclarece ni detalla los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, ni dispone procedimientos concretos y reglas específicas encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpla con los criterios indicados, disminuyendo así la discrecionalidad de los agentes gubernamentales involucrados. Muestra de ello se encuentra en el artículo 5 de la Ley General de Comunicación Social, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2022, mismo que si bien enuncia los principios que deben observar los entes públicos al ejercer el gasto público en materia de comunicación social, no

dispone los elementos que permitan conocer con precisión qué alcance deben atribuírseles, a pesar de que por imperativo constitucional se debía emitir una legislación que garantizara su cumplimiento. El despliegue deficiente de las facultades legislativas indicadas es más evidente, al constatar que en el último párrafo del artículo 5 referido, se dejó a cargo de la "Secretaría Administradora" la atribución para emitir "Lineamientos" en los cuales contemplara los criterios de selección del medio de comunicación correspondiente, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios rectores indicados. Esto es, la legislación indebidamente dejó en manos de autoridades administrativas la delimitación del entramado normativo necesario para garantizar el cumplimiento de los principios aplicables al ejercicio del gasto en comunicación social. Por lo demás, el órgano legislativo era consciente de la existencia de un problema sistemático en la asignación de contratos de publicidad oficial a particulares, que hasta en las exposiciones de motivos de las distintas iniciativas que dieron origen a la ley de referencia se apuntaron casos en los cuales, supuestamente, se ejerció una presión sutil de autocensura por parte de la autoridad. De este modo, la Ley General de Comunicación Social entraña una omisión legislativa de carácter relativo que repercute en la libertad de expresión y que debe ser subsanada por el Congreso de la Unión.

1a./J. 98/2023 (11a.)

Amparo en revisión 308/2020. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. 8 de septiembre de 2021. Unanimidad de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Fernando Sosa Pastrana, Pablo Francisco Muñoz Díaz y Víctor Manuel Rocha Mercado.

Tesis de jurisprudencia 98/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiocho de junio de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de julio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Subsección 2
POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS
(ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

ACCIONES PERSONALES. NO PROCEDE SU EJERCICIO EN CONTRA DE LOS HEREDEROS EN UN JUICIO SUCESORIO CUANDO ÉSTE SE TIENE POR CONCLUIDO Y SE ADJUDICARON LOS BIENES A LAS PERSONAS HEREDERAS (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE CAMPECHE Y GUANAJUATO).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 57/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL ENTONCES SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO, ACTUAL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO, Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 1 DE FEBRERO DE 2023. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JAQUELINE SÁENZ ANDUJO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**Antecedentes**	Se narra la presentación de la denuncia.	2
II.	**Trámite**	Se narra el trámite de la denuncia.	2-3
III.	**Competencia**	La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	3
IV.	**Legitimación**	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	3-4
V.	**Criterios contendientes**	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	4-13
VI.	**Existencia de la contradicción**	La contradicción es existente.	13-19
VII.	**Criterio que debe prevalecer**	La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que una vez que concluyó el juicio sucesorio y se adjudicaron los bienes a las personas herederas, no pueden ejercerse acciones personales por terceros en contra de éstas, en virtud de que la relación jurídica que les unía con el *de cujus* ha terminado.	19-33
VIII.	**Decisión**	PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada. SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo. TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.	33

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al primero de febrero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 57/2020, relativa a la denuncia planteada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, entre los criterios sustentados por el entonces Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito al resolver el amparo directo 890/2007 y, el criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo directo 1037/2019 (amparo directo civil 1006/2019, en el cuaderno de origen) dictado en apoyo al Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito.

La problemática jurídica a resolver por esta Primera Sala se centra en determinar si existe la contradicción de tesis en torno a si son procedentes las acciones personales que se tienen en contra del *de cujus* que no se extinguieron con su muerte, cuando se reclaman después de haber concluido el juicio sucesorio.

I. ANTECEDENTES

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio 209/2020 presentado el once de febrero de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el entonces Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 890/2007 y, el criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo directo 1037/2019 (amparo directo civil 1006/2019, en el cuaderno de origen) dictado en apoyo al Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito.

II. TRÁMITE

2. Mediante acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil veinte, el entonces presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la

denuncia de contradicción de tesis, señalando que al estar formulada por sujeto legitimado y no advertir por el momento motivo alguno que afecte su procedencia, se admitía como posible contradicción de tesis sobre un tema civil; así también determinó que el asunto se turnara para su estudio al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y solicitó a los tribunales contendientes el envío electrónico de las ejecutorias certificadas materia de la denuncia de contradicción, así como que informaran si el criterio sustentado en esas ejecutorias seguían vigentes con el fin de integrar los autos de la contradicción de tesis.

3. Mediante acuerdo de cinco de agosto de dos mil veinte el entonces presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al recibir los informes correspondientes de los Tribunales Colegiados contendientes,[1] determinó que la contradicción de tesis se encontraba debidamente integrada y ordenó remitir el asunto al Ministro ponente para su estudio.

III. COMPETENCIA

4. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que se trata de una contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito y especialización, y se considera innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

IV. LEGITIMACIÓN

5. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, ya que fue formulada por el Magistrado presidente

[1] Mediante oficios MINTER 2020-20265 y 2020-20266, recibidos el nueve de junio de dos mil veinte, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito remitió las ejecutorias de los amparos directos 890/2007 y 1037/2019, respectivamente, e informó que los mismos se encontraban vigentes.

del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, que sustenta uno de los criterios en contradicción.

V. CRITERIOS CONTENDIENTES

6. Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, poder establecer el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes:

Criterio del entonces Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Decimosexto Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 890/2007.

7. **Hechos.** **********, en carácter de donante, y **********, en carácter de donataria, celebraron un contrato de donación respecto de un bien inmueble en el Municipio de Acámbaro, Guanajuato. Posteriormente, el donante falleció y ********** tramitó el juicio sucesorio intestamentario a bienes del *de cujus*. El juicio culminó con la adjudicación del bien inmueble objeto del contrato.

8. **Juicio ordinario civil.** El doce de abril de dos mil siete, **********, demandó en la vía ordinaria civil a **********, por sí, en cuanto albacea y heredera de la sucesión intestamentaria a bienes del señor ********** *a)* el cumplimiento y formalización del contrato privado de donación a título gratuito, celebrado con el *de cujus,* respecto del bien inmueble referido; *b)* su titularidad al dictar sentencia definitiva; *c)* la cancelación de las inscripciones ante la Tesorería Municipal y ante el Registro Público de la Propiedad de esa ciudad; *d)* la inscripción del inmueble a su favor; e) así como el pago de gastos y costas del juicio.

9. Seguido el juicio en sus etapas procesales, el primero de agosto de dos mil siete, el Juez Tercero Civil de Partido de Acámbaro, Guanajuato determinó procedente la acción y condenó a la demandada al otorgamiento de la escritura pública de propiedad del inmueble, así como al pago de gastos y costas.

10. **Recurso de apelación.** Inconforme, **********, por sí y como albacea y heredera de la sucesión intestamentaria a bienes de **********, interpuso recurso

de apelación. Posteriormente, la Novena Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato confirmó la sentencia de primera instancia.

11. **Juicio de amparo directo 890/2007.** En contra de la determinación anterior, ********** promovió juicio de amparo. En sus conceptos de violación adujo, esencialmente, lo siguiente:

a) La resolución de la autoridad responsable fue ilegal, ya que en primera instancia se le condenó en calidad de heredera de la sucesión del *de cujus* y en el acto reclamado, la autoridad responsable varía la calidad en la que resulta condenada al tomarla en cuenta como causahabiente del autor de la sucesión. Por lo que, al no haber sido demandada con ese carácter, no se defendió en esos términos y en consecuencia no fue oída ni vencida en juicio como causahabiente.

En relación con lo anterior, adujo que carecía de legitimación pasiva en la causa debido a que se le demandó el cumplimiento de algo en lo que es totalmente ajena, ya que al momento de la demanda ya no tenía la calidad de albacea ni heredera de la sucesión. En este sentido, argumentó que la decisión asumida le provocaba un perjuicio, ya que como presupuesto se requería que la parte actora hubiera demandado en la sucesión cuando ésta existía.

b) Fue incorrecta la interpretación que se realizó del artículo 3022 del Código Civil para el Estado de Guanajuato ya que, si bien en el mismo se indica que los adjudicatarios pasan a ser los nuevos titulares de los bienes adjudicados, ello no implica que las acciones que se ejerciten respecto de la sucesión obligatoriamente deban ser contra los nuevos dueños, pues la acción que se intentó no deriva del bien adjudicado, sino de una obligación personal. Por lo que no se le puede condenar a realizar algo respecto de lo que ella no se obligó.

c) Por último, si bien la Juez de origen no valoró la escritura donde obra la adjudicación del bien, ello no fue suficiente para cambiar el sentido del fallo, ya que con dicha documental se justificó el momento en el que había terminado el juicio sucesorio. Así, al no haber controversia judicial en el momento de la adjudicación, desconocía que existiera una obligación del *de cujus*, por lo que se convirtió en adquirente de buena fe.

12. De la demanda correspondió conocer al entonces Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, actual Segundo

Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, quien mediante resolución de primero de febrero de dos mil ocho, concedió el amparo a la quejosa con base en los siguientes razonamientos:

a) A la muerte de una persona que no deja establecido el destino de sus bienes y derechos, de conformidad con el artículo 2838 del Código Civil para el Estado de Guanajuato inicia la sucesión legítima para que a través de la publicación de edictos puedan acudir aquellas personas que se consideren con derecho a los bienes del caudal hereditario o deseen exigir una obligación materia de la sucesión.

b) Cuando se trate de acciones reales donde se persigue la cosa, será posible demandar a los herederos a quienes se les adjudicó el bien, aun cuando ya haya terminado la sucesión, pues estas acciones son contra el objeto o bien adjudicado. Por otro lado, cuando se trate de acciones personales donde la pretensión del actor sólo puede intentarse en contra de un sujeto determinado –es decir el obligado o deudor– una vez fallecido éste, sólo será posible exigirla durante la secuela del juicio sucesorio.

c) De la naturaleza del juicio sucesorio es posible concluir que el objetivo de la publicación de los edictos es que se presente cualquier persona interesada que considere tener derecho sobre el caudal hereditario, ya que la sucesión debe reputarse como un medio para hacer valer aquellas obligaciones a las que se comprometió el *de cujus*. Posteriormente se determinará quiénes son los herederos y se nombrará un albacea, quien se encargará de hacer frente a las obligaciones que se exijan en la sucesión.

d) Si se pretende exigir a los herederos el cumplimiento de una acción personal del *de cujus* una vez concluido el juicio sucesorio, ésta no debe prosperar, ya que, al adjudicarse el caudal hereditario, los beneficiados pasan a ser los nuevos titulares y, por ende, adquirentes de buena fe; de ahí que ya no sea posible exigirles que hagan frente a las obligaciones que el *de cujus* se comprometió en forma personal. De lo contrario, se dejaría en total y absoluto estado de indefensión a los adjudicatarios, quienes no tendrían certeza y seguridad jurídica para disponer de los bienes, ya que siempre estarían con la expectativa de si algún particular puede demandarles el cumplimiento de una obligación personal del *de cujus* y no estar en posibilidad de repudiar la herencia o el legado en ese momento.

e) En el caso, la parte actora formuló su pretensión con base en una acción personal en el juicio natural, es decir, cuando ya había concluido el juicio sucesorio intestamentario donde se adjudicó el bien en cuestión a la única heredera y quejosa. Por lo que, al tratarse de acciones personales fuera del juicio se estima que éstas ya han quedado extinguidas. Estimó aplicable la tesis de rubro: "SUCESIONES, SUBSISTENCIA DE LAS. DESPUÉS DE CONCLUIDO EL JUICIO. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)."

f) No pasa desapercibido que entre el autor de la sucesión y los herederos existe una relación de causahabiencia en sentido amplio, sin embargo, la realidad es que el causahabiente no queda obligado a responder de las obligaciones contraídas por su causante en tanto no adquiera el carácter de heredero designado al concluir definitivamente el juicio sucesorio y se le hayan adjudicado los bienes. En casos como éste, la figura de la causahabiencia no es determinante para contradecir lo resuelto en una sentencia de adjudicación. En este tenor, no debe tenerse como causahabiente a la nueva titular del bien ya que se trata de una obligación del autor de la sucesión que, si bien no se cumplió cuando aún vivía, la quejosa tuvo oportunidad de demandar durante el juicio sucesorio.

Criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo directo 1037/2019 (amparo directo civil 1006/2019, en el cuaderno de origen) dictado en apoyo al Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, con residencia en San Francisco de Campeche, Campeche.

13. **Hechos.** **********, en carácter de compradora y **********, en carácter de vendedor, celebraron un contrato de promesa de compraventa respecto de un bien inmueble en la Ciudad de San Francisco de Campeche, Campeche. El precio convenido fue pagado al vendedor.[2]

14. Posteriormente, el vendedor falleció y sus herederos **********, ********** y **********, todos de apellidos **********, tramitaron el juicio sucesorio intestamentario a bienes del *de cujus*. El juicio culminó con la adjudicación del bien

[2] Ver sentencia de amparo directo civil 1006/2019, página 13.

inmueble quienes pasaron a ser los titulares del derecho de propiedad sobre el inmueble, lo cual quedó acreditado con la escritura pública 673 de los libros del notario público número 13 del Estado de Campeche, en la que se protocolizaron las constancias relativas al juicio sucesorio intestamentario.

15. **Juicio sumario civil de otorgamiento de escritura.** ********** promovió juicio sumario civil de otorgamiento de escritura en contra de **********, ********** y **********, todos de apellidos **********, lo siguiente: *a)* la escritura del bien inmueble en la Ciudad de Francisco de Campeche, Campeche, que adquirió a través de un contrato de promesa de compraventa celebrado con el *de cujus*.

16. El treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, la Juez Segunda de Primera Instancia del Ramo Civil del Segundo Distrito Judicial del Estado de Campeche con sede en Ciudad del Carmen dictó sentencia en la que determinó procedente la acción y condenó a los demandados al cumplimiento de las prestaciones señaladas.

17. **Recurso de apelación.** Inconformes con dicha resolución, los demandados promovieron recurso de apelación. El treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, la Sala Mixta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche con sede en el Segundo Distrito Judicial de Ciudad del Carmen confirmó la sentencia.

18. **Juicio de amparo directo 54/2018.** En contra de la determinación anterior, los demandados promovieron juicio de amparo directo. El Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, en la Ciudad de México, en sentencia de treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho determinó conceder el amparo a los quejosos para efecto de que la Sala responsable dejara insubsistente la sentencia de apelación reclamada, reiterara las consideraciones que no fueron materia de la concesión y de forma fundada y motivada, con plenitud de jurisdicción, emitiera una nueva sentencia en la que atendiera las cuestiones que no habían sido abordadas con anterioridad.

19. **Cumplimiento de sentencia.** La Sala responsable dictó una segunda sentencia en la que revocó la sentencia del juicio sumario civil.

20. **Juicio de amparo directo 984/2018.** Inconforme, la actora promovió juicio de amparo directo, del cual conoció el Tribunal Colegiado del Trigésimo

Primer Circuito, con sede en San Francisco de Campeche, Campeche, quien el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve concedió el amparo a la quejosa para efecto de que la sentencia quedara insubsistente y la Sala responsable dictara una nueva donde se declarara procedente la acción de otorgamiento de escritura pública y se condenara a su otorgamiento de manera definitiva.

21. **Cumplimiento de sentencia.** El once de junio de dos mil diecinueve, la Sala responsable dictó una tercera sentencia en la que confirmó la sentencia de treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, dictada en el juicio sumario civil de otorgamiento de escritura.

22. **Juicio de amparo directo 1037/2019 (amparo directo 1006/2019 en el cuaderno de origen).** En desacuerdo con lo anterior, los demandados promovieron una vez más juicio de amparo directo. En sus conceptos de violación señalaron, en esencia, lo siguiente:

a) Por un lado, afirmaron no haber suscrito ni haber fungido como parte vendedora en el contrato de promesa de compraventa base de la acción. Por otro lado, señalaron que al término del juicio sucesorio intestamentario no se reclamó la nulidad de la escritura pública en la que se protocolizó la adjudicación de los bienes de la herencia, donde se incluyó el bien inmueble materia del juicio de otorgamiento de escritura.

b) Señalaron que se demandó a los quejosos como herederos a quienes se les adjudicó el inmueble materia de la compraventa, no como representantes legales de la sucesión.

c) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1119 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Campeche, al radicarse el juicio sucesorio intestamentario, el Juez publicó tres edictos en el periódico oficial convocando a todos los que se creyeran con derechos a la herencia para su comparecencia en un término de treinta días, contado a partir de la fecha de publicación del último edicto.

d) Por último, refirieron que la parte compradora y actora en el juicio de origen no compareció al juicio sucesorio intestamentario a ejercer su acción contra el autor de la sucesión y vendedor en el contrato de compraventa.

23. De la demanda correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo al Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito. Mediante resolución de veintidós de enero de dos mil veinte, negó el amparo a la quejosa con base en los siguientes razonamientos:

a) La preclusión opera respecto de derechos procesales de quienes intervienen como partes, ya sea de manera formal o materialmente en un determinado juicio; sin embargo, no puede operar respecto de derechos procesales de quienes son ajenos al juicio ya que no pueden quedar obligados por actuaciones donde no fueron vinculados expresamente para exigir un derecho sustantivo contra el autor de la herencia.

b) La otra razón por la que no se puede actualizar la preclusión respecto de un adquiriente del derecho de propiedad como comprador de un bien inmueble que es materia de inventario y adjudicación en un juicio sucesorio intestamentario es que la preclusión solamente se puede actualizar respecto de derechos procesales que se deben ejercer al momento de ser parte de un proceso judicial determinado, no puede extinguir un derecho sustantivo, ya que para que una consecuencia jurídica de esta naturaleza tan grave e importante se produzca es necesario, primero, que se contenga en una norma jurídica en la que se establezca como supuesto claro, expreso y específico la falta de ejercicio de la acción real o personal o un derecho sustantivo en un determinado lapso, y como consecuencia jurídica expresa de ese supuesto, la extinción de la acción real o personal o del derecho sustantivo. Solamente ante la existencia de un supuesto y una consecuencia jurídica expresa, puede haber cabida a la extinción del derecho sustantivo o de una acción real o personal, precisamente por la extrema gravedad que conlleva la omisión de actuar o de abandonar el derecho por un plazo determinado en la ley.

c) Así, mientras no se extinga la acción real o personal o el derecho sustantivo de propiedad por prescripción dado el transcurso del tiempo necesario como una consecuencia determinada en la ley, no habrá extinción del derecho, ni habrá improcedencia de la acción por no haber acudido al juicio sucesorio intestamentario respectivo.

d) En virtud de lo anterior, manifestó no compartir el criterio que invocaron los quejosos en su demanda de amparo, de rubro: "SUCESIÓN LEGÍTIMA. UNA VEZ CONCLUIDO EL JUICIO RELATIVO, LOS ADJUDICATARIOS CARECEN DE LEGITIMACIÓN PASIVA, SI SE INTENTA UNA ACCIÓN PERSONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).", en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo.[3]

e) En el caso, la persona que intervino como vendedor en el contrato de promesa de compraventa falleció antes del otorgamiento de escritura del bien inmueble, posteriormente sus herederos tramitaron el juicio sucesorio intestamentario en el que se les adjudicó el inmueble en cuestión y las actuaciones se protocolizaron en escritura pública por lo que, al momento de iniciar el juicio de otorgamiento de escritura pública promovido por la actora, ellos ya eran los propietarios. Una vez concluido el juicio sucesorio no existía un albacea que representara a la sucesión para efectos del juicio en ejercicio de la acción personal contra el autor de la herencia.

f) De lo anterior se advierte que la finalidad del juicio sucesorio intestamentario quedó satisfecha con la adjudicación del bien en cuestión, al adquirir el derecho a la masa hereditaria como patrimonio común con motivo de la muerte del titular a través de la transmisión formal y material del derecho de propiedad del autor de la herencia en favor de sus herederos legítimos, conforme al artículo 1198 del Código Civil del Estado de Campeche.[4] Por lo que existe certeza jurídica plena

[3] "**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."
[4] "**Art. 1198.** A la muerte del autor de la sucesión, los herederos adquieren derecho a la masa hereditaria como a un patrimonio común, mientras que no se hace la división."

de que los demandados ahora quejosos, son causahabientes por herencia respecto del bien inmueble y, por ende, aunque evidentemente no intervinieron como parte vendedora en el contrato base de la acción, sí tienen la titularidad en esa relación jurídica de compraventa porque son causahabientes del autor de la herencia, quien tiene calidad de vendedor en tal contrato porque a su muerte estaba vigente la relación de compraventa y no se había agotado en los efectos, al quedar pendiente el otorgamiento de la escritura pública exigida.

g) Entonces a partir de la muerte del titular, sus derechos y obligaciones se transmitieron a sus herederos por disposición de la ley, y en esa calidad de herederos –ahora adjudicatarios y propietarios del inmueble materia de la compraventa– estarían en la misma situación jurídica que su causante o sea el vendedor, autor de la herencia, ya que adquirieron en juicio sucesorio intestamentario un bien que fue objeto de la relación jurídica de compraventa que unía a la parte actora y al autor de la sucesión como vendedor, antes de su muerte. Esta obligación de los herederos de responder de las obligaciones contraídas por el autor de la herencia está regulada en los artículos 1191, 1192, 1194 y 2298 del Código Civil del Estado de Campeche.

h) En vista de la actualización de la institución jurídica de la causahabiencia, al convertirse formalmente en propietarios mediante la adjudicación determinó que no era necesario que la actora ejerciera la acción de nulidad de esa escritura, ya que es precisamente la resolución de adjudicación y la existencia de esa escritura pública lo que permite identificarlos como titulares de la obligación de otorgar la escritura pública de compraventa en favor de la actora –sin necesidad de llamar a una sucesión que ya se extinguió–, de manera que el albacea que pudo haber actuado en el juicio sumario, ya cesó en sus funciones. Por lo tanto, la obligación de escriturar corresponde a los demandados.

VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

24. Sentada la exposición de las ejecutorias materia de análisis, debe determinarse a continuación si existe o no la contradicción de tesis denunciada.

25. Para dilucidar lo anterior, debe analizarse si los Tribunales Colegiados contendientes al resolver los asuntos que son materia de la denuncia, realmente

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

26. Así lo determinó esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."[5]

27. Lo anterior con la finalidad de proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional. Para determinar si existe la contradicción de tesis, conviene atender a las consideraciones y razonamientos contenidos en las ejecutorias de los Tribunales Colegiados contendientes que fueron referidas en el apartado anterior.

[5] Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1a./J. 22/2010, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

28. Así, de acuerdo con lo resuelto por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una nueva forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúnan una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto de éste.

29. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Que los Tribunales Colegiados contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

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

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

30. Expuesto lo anterior, esta Primera Sala estima que el presente caso cumple con el primer requisito. De las ejecutorias sintetizadas se advierte que ambos Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los juicos de amparo que les fueron turnados ejercieron su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, lo que les permitió arribar a una solución determinada.

31. En efecto, **el entonces Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito,** actual **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito,** al resolver el juicio de amparo directo 890/2007, consideró que durante la secuela del juicio sucesorio se llama a las personas que pudieran tener un derecho sobre el caudal hereditario a través de la publicación de edictos. Luego entonces, corresponde a quien adquiere la sucesión legítima, responder de las obligaciones contraídas por el *de cujus*, para luego, en la adjudicación, distribuir el remanente a los que justificaron tener derecho a heredar, siempre y cuando se trate de acciones de naturaleza real, es decir, aquellas que persiguen a la cosa, como pueden ser la petición de herencia o la acción reivindicatoria; a diferencia de cuando se trata de un derecho que se exige mediante una acción de naturaleza personal, ya que estas últimas únicamente pueden formularse antes de que concluya la sucesión. De ser así, la demanda intentada contra los adjudicatarios será improcedente.

32. Con base en lo anterior concluyó que la quejosa carecía de legitimación pasiva para que se le exigiera la acción personal que contrajo el *de cujus* con la tercero perjudicada, ya que al momento en el que demandó la actora en el juicio natural, el juicio sucesorio había concluido y con ello, había fenecido su derecho a exigir el cumplimiento de una obligación de carácter personal.

33. Adicionalmente, dicho Tribunal Colegiado determinó que la relación de causahabiencia entre el autor de la sucesión y los herederos no es suficiente para considerar una modificación a lo establecido en la sentencia de adjudicación con motivo de la conclusión de la sucesión, ya que la realidad es que el causahabiente no queda obligado a responder de las obligaciones contraídas por su causante en tanto no adquiera el carácter de heredero designado al concluir definitivamente el juicio sucesorio y se le hayan adjudicado los bienes. Por lo tanto, si bien se trata de una obligación que no se cumplió por el autor de la sucesión cuando aún vivía, la nueva titular del bien no debe reconocerse como

causahabiente, teniendo en cuenta que la quejosa tuvo oportunidad de demandarlo durante el juicio sucesorio.

34. Mientras que, el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región,** con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo directo 1037/2019 (amparo directo civil 1006/2019, en el cuaderno de origen) en apoyo al **Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito,** con residencia en San Francisco de Campeche, Campeche, determinó, de forma contraria al criterio anterior, que la preclusión no puede operar respecto de derechos procesales, especialmente al tratarse de personas ajenas al juicio ya que a pesar de que en el juicio testamentario se haya dado cumplimiento al artículo 119 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Campeche con la publicación de los edictos respectivos para convocar a quienes se consideren con derecho a la herencia, y el acreedor del deudor no haya concurrido a exigir el otorgamiento de escritura pública del contrato privado de compraventa celebrado por el autor de la herencia; tal situación no puede tornar improcedente la acción pro forma, personal o de otorgamiento de escritura que regulan los artículos 4 y 16 del Código Procesal Civil del Estado de Campeche. Por un lado, porque tal notificación por edictos con el fin de que las personas comparezcan a hacer valer sus derechos o la herencia, comprende a los parientes que consideren estar en los supuestos legales para ser considerados herederos; además, ello no vincula a los acreedores a que acudan obligatoria y necesariamente a ejercer sus derechos frente al autor de la herencia mediante el ejercicio de acciones reales o personales que tenga contra la persona fallecida, pues ello corresponde al albacea. En ese sentido, concluyó que el ejercicio de la acción real o personal en el juicio intestamentario es potestativo, ya que por regla general nadie puede ser obligado a ejercer una acción.

35. En virtud de lo anterior, el no ejercicio de la acción personal en el juicio sucesorio intestamentario aun cuando culmine el juicio con la resolución y adjudicación de los bienes de la herencia que presenta el albacea respectivo, no puede tener la consecuencia jurídica de hacer precluir el derecho sustantivo del adquirente que tenía una relación contractual previa con el autor de la sucesión. Mientras no se extinga la acción real o personal o el derecho sustantivo de la propiedad por prescripción dado el transcurso del tiempo necesario como una consecuencia determinada en la ley sustantiva como lo son legislaciones locales,

nacionales, no habrá extinción del derecho, ni habrá improcedencia de la acción por no haber acudido al juicio sucesorio intestamentario respectivo.

36. Con relación a esta última afirmación, el Tribunal Colegiado considera que la relación de causahabiencia es determinante para modificar lo establecido en la sentencia de adjudicación, ya que la persona que adquiere el bien está obligada a responder frente a las obligaciones que le fueron trasmitidas por su causante.

37. De lo reseñado hasta este punto, se advierte que la presente contradicción de tesis cumple con el primer requisito pues ambos colegiados ejercieron su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución específica.

38. Ahora bien, de un análisis de las diferentes ejecutorias remitidas, esta Primera Sala considera que el presente asunto cumple con el segundo requisito, ya que los Tribunales Colegiados contendientes abordaron una misma temática en torno a la posibilidad de ejercer acciones por terceros en contra de los herederos una vez que los bienes de la masa hereditaria fueron adjudicados.

39. Ahora, si bien ambos tribunales contendientes resultaron coincidentes en que es posible ejercer una acción real en contra de los herederos una vez que el juicio sucesorio concluyó, lo cierto es que son contradictorios, en un primer punto, en cuanto a la procedencia de las acciones personales intentadas por los acreedores del *de cujus*, una vez concluido el juicio de sucesión legítima.

40. Además de que en las conclusiones alcanzadas se advierte su contraposición y se evidencian tramos discrepantes de razonamientos jurídicos, en un segundo punto, en cuanto a la causahabiencia en el juicio sucesorio, si resulta posible o no demandar el cumplimiento de una obligación a los herederos, ahora adjudicatarios y propietarios de un bien objeto de una relación jurídica entre la parte actora y el autor de la sucesión, que con la adquisición de la masa hereditaria como patrimonio común se encuentran en la misma situación jurídica que su causante, es decir, el autor de la herencia, para hacer frente a esa obligación.

41. Por último, esta Primera Sala considera que la contradicción en cuestión cumple con el tercer requisito, ya que de la existencia del punto de choque entre los criterios jurídicos sustentados se advierte la formulación de la siguiente interrogante:

¿Son procedentes las acciones personales que se tienen contra el de cujus, que no se extinguieron con su muerte, cuando se reclaman después de haber concluido el juicio sucesorio?

VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

42. Una vez confirmada la existencia de la contradicción de tesis, esta Primera Sala considera que debe prevalecer el criterio en el cual se determina que una vez que se ha concluido el juicio sucesorio y los bienes de la herencia han quedado adjudicados a los herederos, no existe causahabiencia entre el heredero y el *de cujus*. Esta Primera Sala considera que, en virtud de la causahabiencia, el negocio jurídico no puede extenderse a la persona que sustituye al causante, cuando ha cesado la relación jurídica que unía al causante con el tercero.

43. Previo a exponer las consideraciones por las cuales se arriba a la conclusión anterior, es preciso hacer referencia a algunos de los artículos que se comprenden en los Códigos Civiles de los Estados de Campeche y Guanajuato, normas que resultan aplicables a los amparos directos 1006/2019 y 890/2007, respectivamente, de los cuales derivaron los criterios que contienden en el asunto en estudio.

CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE CAMPECHE	CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO
"Art. 1191. Herencia es la sucesión en todos los bienes del difunto y en todos sus derechos y obligaciones que no se extinguen por la muerte."	"Art. 2537. Herencia es la sucesión en todos los bienes del difunto y en todos sus derechos y obligaciones que no se extinguen por la muerte."
"Art. 1194. El heredero adquiere a título universal y responde de las cargas de la herencia hasta donde alcance la cuantía de los bienes que hereda."	"Art. 2540. El heredero adquiere a título universal y responde de las cargas de la herencia hasta donde alcance la cuantía de los bienes que hereda."

"Art. 1601. Son obligaciones del albacea general:	"Art. 2944. Son obligaciones del albacea general:
"I. La presentación del testamento;	"I. La presentación del testamento;
"II. El aseguramiento de los bienes de la herencia;	"II. El aseguramiento de los bienes de la herencia;
"III. La formación de inventarios;	"III. La formación de inventarios;
"IV. La administración de los bienes y la rendición de las cuentas de albaceazgo;	"IV. La administración de los bienes y la rendición de las cuentas del albaceazgo;
"V. El pago de las deudas mortuorias, hereditarias y testamentarias;	"V. El pago de las deudas mortuorias, hereditarias y testamentarias;
"VI. La partición y adjudicación de los bienes entre los herederos y legatarios;	"VI. La partición y adjudicación de los bienes entre los herederos y legatarios;
"VII. La defensa, en juicio y fuera de él, así de la herencia como de la validez del testamento;	"VII. La defensa, en juicio y fuera de él, así de la herencia como de la validez del testamento;
"VIII. La de representar a la sucesión en todos los juicios que hubieren de promoverse en su nombre o que se promovieren contra ella;	"VIII. La de representar a la sucesión en todos los juicios que hubieren de promoverse en su nombre o que se promovieren contra de ella;
"IX. Las demás que le imponga la ley."	"IX. Las demás que le imponga la ley."
"Art. 1640. Los cargos de albacea e interventor acaban:	"Art. 2983. Los cargos de albacea e interventor acaban:
"I. Por el término natural del encargo;	"I. Por el término natural del encargo;
"II. Por muerte;	"II. Por muerte o declaración de ausencia;
"III. Por incapacidad legal, declarada en forma;	"III. Por incapacidad legal declarada en forma;
"IV. Por renuncia;	"IV. Por excusa que el Juez califique de legítima, con audiencia de los interesados y del Ministerio Público, cuando se interesen menores o la Beneficencia Pública;
"V. Por terminar el plazo señalado por la ley y las prórrogas concedidas para desempeñar el cargo;	

"VI. Por revocación de sus nombramientos, hecha por los herederos; "VII. Por remoción."	"V. Por renuncia; "VI. Por terminar el plazo señalado por la ley a las prórrogas concedidas para desempeñar el cargo; "VII. Por revocación de sus nombramientos, hecha por los herederos; "VIII. Por remoción."
"Art. 1649. Concluido y aprobado judicialmente el inventario, el albacea procederá a la liquidación de la herencia."	"Art. 2992. Concluido y aprobado judicialmente el inventario, el albacea procederá a la liquidación de la herencia."
"Art. 1673. Aprobados el inventario y la cuenta de administración, el albacea debe hacer en seguida la partición de la herencia."	"Art. 3006. Aprobados el inventario y la cuenta de administración, el albacea debe hacer en seguida la partición de la herencia."
"Art. 1655. En seguida se pagarán las deudas hereditarias que fueren exigibles."	"Art. 2998. En seguida se pagarán las deudas hereditarias que fueren exigibles."
"Art. 1656. Se llaman deudas hereditarias, las contraídas por el autor de la herencia independientemente de su última disposición, y de las que es responsable con sus bienes."	"Art. 2999. Se llaman deudas hereditarias las contraídas por el autor de la herencia independientemente de su última disposición y de las que es responsable con sus bienes."
"Art. 1685. La partición legalmente hecha, fija la porción de bienes hereditarios que corresponde a cada uno de los herederos."	"Art. 3022. La partición legalmente hecha confiere a los coherederos la propiedad exclusiva de los bienes que les hayan sido repartidos."

44. Así, aun y cuando la contradicción de tesis deriva de legislaciones diversas, se advierte que las mismas son de similar redacción lo que hace pertinente el estudio del presente caso.

45. Por otra parte, los artículos antes transcritos son de similar contenido a los analizados en la contradicción de tesis 86/2013.[6] Sin embargo, en ese pre-

[6] Resuelta por esta Primera Sala en sesión de 30 de octubre de 2013, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: (ponente) Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga

cedente se dilucidó una cuestión diversa a la que se plantea en este asunto, conforme a las legislaciones de Jalisco y Michoacán. En esa contradicción de tesis se partió de la premisa que es improcedente la vía ejecutiva mercantil que intenta el beneficiario de un título de crédito en contra del suscriptor o aval del mismo, cuando el ejercicio es posterior a la muerte de aquéllos y posterior también a la fecha en la que causó ejecutoria la determinación judicial sobre la partición de la herencia.

46. Concluyó que, tratándose de títulos de crédito que se pretende cobrar cuando la herencia ya fue adjudicada a herederos, se actualizan circunstancias incompatibles con la dinámica procesal de la vía ejecutiva mercantil. Sin que la improcedencia se traduzca en que el acreedor respectivo pierda el derecho de cobro relacionado en el título y se dejan a salvo los derechos. Por el contrario, cuando no exista todavía adjudicación de bienes y por ello subsista la herencia como patrimonio común, sí sería procedente la vía ejecutiva mercantil derivada de la suscripción o aval de un título de crédito, cuando se demanda judicialmente a "la sucesión" del obligado cambiario original, como entidad impersonal equiparable al propio autor de ella, por conducto del albacea.

47. Por otra parte, al fallar la contradicción de tesis 160/2013,[7] esta Primera Sala razonó que la Enciclopedia Jurídica Mexicana,[8] emitida por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, define al "causahabiente" como la persona que ha sucedido o se ha subrogado por

Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra del emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que hace a la competencia y por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros (ponente) Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra del emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, respecto al fondo, quien se reserva el derecho de formular voto particular.

[7] Resuelta el 19 de junio de 2013, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, en cuanto a la competencia legal de esta Primera Sala en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz y por unanimidad de votos en cuanto al fondo del asunto.

[8] *Enciclopedia Jurídica Mexicana C*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 108.

cualquier título en el derecho de otra u otras. Asimismo, agrega, junto a las partes, en determinados actos jurídicos están aquellas personas que, por un acontecimiento posterior a la realización de éste, adquieren en forma derivada los derechos y obligaciones de quienes fueron sus autores y se les conoce como causantes.

48. Existen dos especies de causahabientes: a) a título universal, y b) a título particular. La *primera* se presenta cuando el causahabiente sustituye al causante en todo su patrimonio o en una parte alícuota de él, por ejemplo, el heredero; la *segunda*, cuando la sustitución se refiere únicamente a derechos u obligaciones determinados en forma específica, como es el caso de la cesión de derechos y obligaciones o la subrogación.

49. Por su parte, la doctrina define a la "causahabiencia" como la **sustitución de la persona de quien directamente emana el negocio jurídico**, **por otra que queda ligada por los efectos de dicho negocio como si éste hubiera emanado de la segunda.**[9]

50. Se agrega que, por virtud de la causahabiencia, el concepto de "parte" de un negocio jurídico se extiende a la persona que sustituye al causante, de manera que no se le puede tener como tercero, a pesar de no haber intervenido para nada en la celebración de dicho negocio.

51. Son causahabientes a título particular, el cesionario y el subrogatario, ya que sustituyen a los primitivos titulares de los derechos y obligaciones cedidos o subrogados, **como si personalmente hubiesen intervenido en la formación de la relación jurídica** que les dio origen.

52. De conformidad con lo anterior, para que exista causahabiencia a título particular, se requiere que una o varias personas hayan celebrado un *acto o negocio jurídico determinado* y que, con posterioridad a su celebración, una de las personas que celebró dicho acto jurídico sea sustituida por otra, en su calidad de parte del mismo.

[9] Ortiz-Urquidi, Raúl, *Derecho Civil*, Editorial Porrúa, México, 1986, pp. 265 a 270.

53. Un "acto jurídico" es la manifestación de voluntad dirigida a crear, transmitir, modificar o extinguir derechos u obligaciones o situaciones jurídicas concretas.[10]

54. Las normas jurídicas se distinguen de las normas morales, en que son bilaterales, "*porque imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones*".[11]

55. Cuando dos o más personas celebran un acto jurídico, entablan una "relación jurídica", por virtud de la cual, una puede exigir a la otra el cumplimiento de las obligaciones asumidas. Cada obligación asumida por cada una de las partes es correlativa a un derecho de la parte contraria, de manera que la contraparte está facultada para exigir el cumplimiento de la obligación asumida por su contraria.

56. Al sujeto obligado se le denomina "sujeto pasivo" de la relación jurídica. A la persona autorizada para exigir el cumplimiento de la obligación asumida se le denomina "sujeto activo". A las personas que consintieron en la celebración del acto jurídico se les llama "partes", y a todas las demás personas que no intervienen en dicho acto jurídico se les denomina "terceros".

57. De manera que, cuando dos o más personas se colocan en la hipótesis de una norma jurídica, que prescribe un acto jurídico, adquieren la posibilidad de exigir el cumplimiento de las consecuencias jurídicas previstas por la norma.

58. Así, si dos personas celebran un contrato de compraventa, poniéndose de acuerdo en el precio y cosa objeto del contrato, el comprador queda obligado a pagar el precio acordado, y el vendedor a transmitir la propiedad de la cosa. Ambas partes están facultadas para exigir de su contraparte el cumplimiento de la obligación asumida.

59. Sin embargo, **una vez agotadas las obligaciones** asumidas por las partes, el contrato *se termina*, debido a que se cumplió con su objeto. Tomando

[10] Ibídem, p. 246.
[11] García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1967, p. 15.

en cuenta que no queda obligación alguna pendiente y, por lo tanto, ningún derecho correlativo para exigir su cumplimiento, el contrato se da por terminado.

60. De conformidad con lo anterior, la causahabiencia sólo puede tener lugar *mientras continúa vigente la relación jurídica* en la cual el causahabiente se sustituye, puesto que, si el contrato ha dejado de surtir efectos y se ha dado por terminado, ya no hay obligaciones que cumplir ni derechos correlativos para exigir su cumplimiento. Esto es, no es posible que un tercero se integre como parte a un acto jurídico que ha cesado.

61. De la citada contradicción de tesis 160/2013 derivó la tesis 1a./J. 82/2013 (10a.) [12] de rubro y texto:

"CAUSAHABIENCIA. NO EXISTE ENTRE QUIEN ADQUIERE UN DERECHO DE PROPIEDAD DEL TITULAR REGISTRAL Y LOS TITULARES REGISTRALES ANTERIORES AL VENDEDOR, SI SE TRATA DE COMPRAVENTAS DE EJECUCIÓN INSTANTÁNEA, SIN QUE ELLO IMPLIQUE QUE EL ADQUIRENTE SEA EN AUTOMÁTICO TERCERO DE BUENA FE REGISTRAL. La 'causahabiencia' es la sustitución de la persona de quien directamente emana el negocio jurídico, por otra que queda ligada por los efectos de dicho negocio como si personalmente hubiese intervenido en la formación de la relación jurídica que le dio origen. Por virtud de la causahabiencia, el concepto de 'parte' de un negocio jurídico se extiende a la persona que sustituye al causante, de manera que no se le puede tener como tercero, a pesar de no haber intervenido para nada en la celebración del mismo. En esa tesitura, el causahabiente se integra a la relación jurídica original, por virtud de la cual, una de las partes puede exigir a la otra el cumplimiento de las obligaciones asumidas. Sin embargo, una vez agotadas las obligaciones asumidas por las partes, el contrato se termina, debido a que se cumplió con su objeto. De manera que la causahabiencia sólo puede tener lugar mientras continúa vigente la relación jurídica en la cual el causahabiente se sustituye, puesto que no es posible que un tercero se integre como parte a un acto jurídico que

[12] Registro digital: 2004657. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia Civil. Tesis: 1a./J. 82/2013 (10a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 2, página 951. Tipo: Jurisprudencia.

ha cesado. Ahora bien, el contrato de compraventa es por regla general 'de ejecución instantánea', porque las prestaciones de las partes se ejecutan en un solo momento. Salvo cuando se celebre con reserva de dominio, o se pacte el pago del precio a plazos, por regla general, las obligaciones derivadas del contrato de compraventa se agotan en el momento en que la misma se celebra. De manera que en la compraventa de ejecución instantánea no hay un acto jurídico en el cual un tercero pueda sustituirse en calidad de causahabiente. Sostener lo contrario, implicaría que toda persona que adquiera la propiedad de un bien resulta ser causahabiente del primer titular. El causahabiente a título particular se coloca en la situación jurídica que tenía su causante en relación con un acto jurídico concreto, en el cual lo sustituye, de manera que se integra a una relación jurídica determinada, para asumir las obligaciones derivadas de esa relación jurídica exclusivamente; mas no puede atribuírsele la obligación de cumplir con las obligaciones que hayan asumido terceros con quienes no tiene vínculo jurídico alguno. No obstante, el hecho de que no exista la causahabiencia aducida, y por lo tanto, no se pueda ejercitar una acción personal, no quiere decir que el tercero adquirente resulte ser, en automático, un tercero de buena fe registral, puesto que sólo puede tener dicho carácter quien: (a) haya adquirido un derecho real sobre el inmueble de que se trate de quien aparece como titular registral, por virtud de un acto jurídico que se presuma válido al momento de la adquisición o de una resolución judicial; (b) haya inscrito en el Registro Público de la Propiedad a su favor el derecho real adquirido; (c) haya adquirido a título oneroso, entendiendo por tal, que debe existir una proporción razonable entre el valor de la cosa y el precio o contraprestación pagado por ella; y, (d) siempre y cuando no haya pruebas suficientes de su conocimiento respecto de los vicios del título de su vendedor, en su caso, o éstos no se desprendan claramente del propio Registro Público de la Propiedad. Cuestiones que el juzgador debe valorar en cada caso concreto para determinar si el tercero es de buena fe registral o no, pues la ausencia de buena fe del tercero adquirente no se debe a que sea causahabiente de los titulares anteriores a su vendedor, sino a que no puede aducir desconocimiento de los vicios de su título."

"Tesis de jurisprudencia 82/2013 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha catorce de agosto de dos mil trece."

62. Lo anterior, resulta mucho más claro en tratándose de una relación jurídica que se extingue con motivo de la adjudicación de bienes en un juicio testamentario,

en el cual el heredero una vez que el juicio ha concluido y recibe en adjudicación los bienes de la herencia no mantiene ya ninguna relación jurídica de causahabiente del *de cujus*, dado que al haber terminado el juicio sucesorio los bienes que integraron la masa hereditaria pasan a la propiedad de los herederos.

63. Además, por estar vinculado el tema, es necesario distinguir qué es una **acción personal** y qué es una **acción real.** Con relación a tal distingo, el "Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia" establece que todas las **acciones reales** competen o se dan contra cualquier poseedor, sea conocido o desconocido, se haya o no tratado con él. Lo que no sucede en las **acciones personales,** las cuales se dan contra las personas con quien se ha contratado y no contra terceros.[13]

64. Así, las acciones en comento pueden definirse de la siguiente manera:

"**Acción personal:** La que faculta para exigir de otro el cumplimiento de cualquier obligación que contrajo, ya sea que dimane del contrato, cuasi contrato o nudo pacto, ya sea delito o cuasidelito. Se dice personal porque nace de una obligación puramente personal; por tanto, sólo surge contra la persona obligada o su heredero que lo representa, mas no contra un tercer poseedor. El que la entabla pide que se condene al demandado a dar o hacer aquello a que se obligó o a pagar los perjuicios sino (sic) pudiere darlo o hacerlo; y en consecuencia ha de acreditar la obligación en cuya virtud demanda y que ésta no se cumplió por el demandado."[14]

"**Acción real:** La que nace de alguno de los derechos llamados reales, esto es, del dominio pleno o menos pleno, de la sucesión hereditaria de la servidumbre, o de la prenda e hipoteca. Llámese reales a estos derechos, porque no afectan a la persona, sino a la misma cosa, fijándose y encargándose, por decirlo así, en ella."[15]

---

[13] *Escriche, Joaquín, Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, Cárdenas Editores, México, 2003, pp. 52 y 53.*
[14] *Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Vigésima octava Edición, México, 2005, p. 26.*
[15] *Op. Cit. p. 27.*

65. Además, el término "**causahabiente**" se considera a la persona que después de celebrado un acto jurídico adquiere en forma derivada del autor de él, por transmisión, los derechos y obligaciones que nacieron originalmente dentro de la misma relación jurídica. Es decir, quien con posterioridad al nacimiento de la relación jurídica entre partes distintas a él, entra en el propio acto jurídico celebrado en calidad de sujeto de la relación, colocándose en la posición de uno de los autores del acto, sustituyendo a éste, a quien se le denomina causante, por cesión de derechos y obligaciones o por subrogación.

66. Y cabe mencionar que existen dos clases de causahabientes:

a) A título universal; y,

b) A título particular.

67. La primera se presenta cuando el causahabiente sustituye al causante en todo su patrimonio o en una parte alícuota de él. Por ejemplo, en la sucesión testamentaria o intestamentaria existe una causahabiencia por efecto de la ley, en virtud de que en sí misma tiene carácter universal por comprender la masa del patrimonio de su autor. La segunda, puede serlo por cesión de derechos y obligaciones o por subrogación. Empero, existe una clara distinción entre una causahabiencia de la que se desprenda una relación jurídica que nace de una obligación personal y una que nace de una obligación real.

68. Entonces, si bien una acción personal puede ejercerse en contra del heredero por efectos de la causahabiencia que existe por las relaciones jurídicas contraídas por el *de cujus*, esta causahabiencia existe sólo durante el procedimiento mismo del juicio sucesorio. En consecuencia, una vez que los bienes se han adjudicado y se incorporan al patrimonio del heredero, la causahabiencia por relaciones jurídicas personales cesan, ya que la resolución de adjudicación representa el final de las relaciones jurídicas personales que contrajo en vida el *de cujus*, lo que se corrobora en tanto esta Primera Sala ha establecido de manera reiterada que el llamamiento a juicio es el acto de mayor trascendencia, ya que a través de esta acción se brinda la oportunidad a los gobernados de acudir en defensa de sus intereses, respetando así la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.

69. En ese sentido, como parte de las formalidades esenciales en el procedimiento, la notificación de inicio es uno de los actos necesarios para que el gobernado tenga oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en las que sustente su defensa. Si bien, el juicio sucesorio tiene otras características que lo distinguen de otros juicios, lo cierto es que esa formalidad esencial debe ser respetada por el Juez del conocimiento, para así llamar a quienes consideren tener derecho a participar de la masa hereditaria y alegar lo que a su interés convenga, de lo contrario se les colocaría en un estado de indefensión.

70. Con motivo de la denuncia hecha por parte legítima se dará inicio a un juicio sucesorio. Si hay testamento, nombres y domicilios de los herederos legítimos de los cuales tenga conocimiento el denunciante, con expresión del grado de parentesco o lazo con el autor de la sucesión, indicando si hay menores, así como una lista provisional de los bienes que haya dejado a su muerte el autor de la sucesión y que sean conocidos por el denunciante, con expresión del lugar en que aquellos se encuentren, debiendo acompañar con la misma, acta de defunción del autor de la herencia o en su defecto otro documento o prueba bastante y en su caso la declaración de ausencia o presunción de muerte. Lo anterior al tratarse de una sucesión testamentaria, en caso de una sucesión legítima o intestamentaria (situación en los casos de donde emanaron ambos criterios contendientes), se pedirá como acto prejudicial la exhibición del testamento y el comprobante de parentesco o lazo del denunciante con el autor de la sucesión, en caso de que haga la denuncia como heredero legítimo.

71. Una vez presentada la denuncia del juicio ante la autoridad judicial, se hará su radicación y posteriormente se publicaran edictos tanto en el periódico oficial como en otro local de mayor circulación, convocando a los que se crean con derecho a la herencia para que comparezcan a deducirlo dentro del plazo de treinta días, contados desde la fecha de publicación del edicto; durante ese término, podrán presentarse todos los interesados a la herencia, acompañando los documentos con los que justifiquen su parentesco.

72. Ante esa obligación impuesta al juzgador en la ley, deberá ordenar el llamamiento a juicio, mediante notificación personal a aquellos que el denunciante de la sucesión refiera expresamente, en caso de desconocer su domicilio se seguirán las formalidades correspondientes de acuerdo con la legislación

procesal. Con independencia de lo anterior, ante la posibilidad de la intervención de otras personas y terceros en la sucesión con motivo de la exigencia de un derecho al autor de la herencia, la misma ley prevé el imperativo de la publicación de un edicto en el periódico de mayor circulación y en el Boletín Judicial para que intervengan en el juicio sucesorio de referencia,[16] respetando sus derechos garantizados en los artículos 14 y 16 constitucionales.

73. Todo lo cual permite concluir que, dado que la causahabiencia sólo puede tener lugar *mientras continúa vigente la relación jurídica* en la cual el causahabiente se sustituye, una vez que ha dejado de surtir efectos y se ha dado por terminada la relación jurídica basada en una obligación personal que el *de cujus* adquirió en vida, ya no hay obligaciones que cumplir ni derechos correlativos para exigir su cumplimiento una vez que se ha repartido y adjudicado el patrimonio del *de cujus*, porque por una ficción jurídica todas las obligaciones personales terminan precisamente ante la declaración judicial del reparto del patrimonio a los herederos quienes integran dichos bienes a su patrimonio sin más carga que las obligaciones reales y directas que de ellos deriven.

74. Entonces, una vez que concluyó el juicio sucesorio y se adjudicaron los bienes de la herencia, no es posible considerar al heredero como causahabiente de las obligaciones personales del *de cujus*, dado que los bienes ya fueron incorporados a su patrimonio (libres de las cargas adquiridas a título personal durante la vida del *de cujus*) y por ende no pueden ejercitarse acciones personales en

[16] Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato
"Artículo 571. El juez competente, al tener por radicada una sucesión, además de las medidas de que tratan los artículos anteriores, a solicitud de los interesados, del Ministerio Público o de oficio, ordenará la publicación de edictos, en la forma prevista para los emplazamientos, haciendo saber la radicación del juicio sucesorio para que se presenten los que se crean con derecho a la herencia y los acreedores de la misma.
"De oficio, el juez ordenará al encargado del Registro Público de la Propiedad que informe, si en el Libro de Registro de Testadores a que se refiere el artículo 2764 del Código Civil, se encuentra registrado o no, algún testamento otorgado por el autor de la herencia y, en caso afirmativo, los datos que de él consten en el Registro."
Código de Procedimientos Civiles del Estado de Campeche
"Art. 1119. Al radicarse el juicio, el juez mandará publicar tres edictos, de diez en diez días, en el Periódico Oficial, convocando a todos los que se crean con derecho a la herencia, para que comparezcan a deducirlo en el término de treinta días, que se contará desde la fecha del último edicto."

contra de los herederos porque la relación jurídica que unía al tercero con el *de cujus* ya es inexistente.

75. Esto, con independencia de que la adjudicación se realice a beneficio de inventario,[17] pues esta cuestión es relevante para proteger el patrimonio del heredero ya que es una forma de limitación de responsabilidad. Sin que deba entenderse que con base en esa previsión legal los herederos sean causahabientes del *de cujus* por acciones personales cuando el juicio sucesorio ha concluido.[18]

76. Se insiste en que, una vez que se adquieren por adjudicación los bienes de la herencia, éstos pasan a la propiedad absoluta del adjudicatario. Por lo tanto, mientras no se acredite fehacientemente que conocían la existencia de las obligaciones pendientes por cumplir del autor de la sucesión, deben ser considerados terceros adquirentes de buena fe, en consecuencia, no habría base jurídica para demandar en ejercicio de una acción personal. Lo anterior

[17] Código Civil del Estado de Campeche
"Art. 1575. La aceptación en ningún caso produce confusión de los bienes del autor de la herencia y de los herederos, porque toda herencia se entiende aceptada a beneficio de inventario, aunque no se exprese."
Código Civil para el Estado de Guanajuato
"Art. 2916. La aceptación en ningún caso produce confusión de los bienes del autor de la herencia y de los herederos, porque toda la herencia se entiende aceptada a beneficio del inventario, aunque no se exprese."

[18] Resulta ilustrativa al respecto, la tesis de la Séptima Época, sustentada por la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 181-186, Cuarta Parte, página 269, cuyos rubro y texto son los siguientes: "SUCESIONES, LOS HEREDEROS SON CAUSAHABIENTES A TÍTULO UNIVERSAL DEL AUTOR, Y COMO TALES, RESPONDEN DE LAS CARGAS HEREDITARIAS, A BENEFICIO DE INVENTARIO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ). Si la heredera a título universal vende y entrega a tercero un inmueble que ya no pertenecía a la sucesión, por que el *de cujus* había transferido su dominio al reclamante en el juicio natural, mediante contrato de compraventa que fue base de la acción, dicha heredera, como causahabiente a título universal, debe resarcir de los daños que irrogó al primer comprador, hasta donde alcance la cuantía de los bienes relictos, en los términos del artículo 1217 del Código Civil para el Estado de Veracruz; pero no con bienes propios, porque de conformidad con el artículo 1611 del mismo ordenamiento, la aceptación de la herencia en ningún caso produce confusión de los bienes del acervo hereditario, con los de los herederos, ya que toda herencia se entiende aceptada a beneficio de inventario, aunque no se exprese.". Precedente: Amparo directo 7063/82. Carlos de Ochoa Carballo. 22 de junio de 1984. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Jorge Olivera Toro. Secretario: Julio Humberto Hernández Fonseca.

con la finalidad de dar seguridad jurídica a los adjudicatarios y a los posibles terceros adquirentes.

77. Finalmente, en casos como ocurrió en los criterios contendientes, donde los adquirentes de un bien inmueble (en un caso por donación a título gratuito y en el otro mediante un contrato de promesa de venta donde fue pagado el importe) no demandaron durante el juicio sucesorio la escrituración del mismo, esto es, el cumplimiento de una obligación personal al *de cujus*, debe precisarse que eso no significa que se queden sin defensas pues se dejan a salvo sus derechos para ejercer otras acciones como podría ser la nulidad del inventario, adjudicación y protocolización así como cancelación de la escritura otorgada a los herederos, por quien dice tener mejor derecho.

78. Así las cosas, el criterio que debe prevalecer es el siguiente:

ACCIONES PERSONALES. NO PROCEDE SU EJERCICIO EN CONTRA DE LOS HEREDEROS EN UN JUICIO SUCESORIO CUANDO ÉSTE SE TIENE POR CONCLUIDO Y SE ADJUDICARON LOS BIENES A LAS PERSONAS HEREDERAS (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE CAMPECHE Y GUANAJUATO).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron diversos criterios en cuanto a considerar si procede o no que se ejerzan acciones personales en contra de los herederos no obstante que ya tuvieran adjudicados los bienes que formaron parte de la masa hereditaria y el juicio sucesorio estuviera concluido. Uno de los tribunales consideró que ya no es posible ejercer una acción personal en esas circunstancias debido a que no existe causahabiencia del heredero con el *de cujus*; mientras que otro Colegiado consideró que sí es posible ejercer la acción personal, ya que no precluye el derecho de hacerlo, aunado a que existe una causahabiencia que obliga al heredero a responder.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que una vez que concluyó el juicio sucesorio y se adjudicaron los bienes a las personas herederas, no pueden ejercerse acciones personales por terceros en contra de éstas, en virtud de que la relación jurídica que les unía con el *de cujus* ha terminado.

Justificación: Toda vez que la causahabiencia sólo puede tener lugar mientras continúa vigente la relación jurídica en la cual el causahabiente se sustituye, una vez que ha dejado de surtir efectos y se ha dado por terminada la relación jurídica basada en una obligación personal que el *de cujus* adquirió en vida, ya no hay obligaciones que cumplir ni derechos correlativos para exigir su cumplimiento una vez que se ha repartido y adjudicado el patrimonio del *de cujus*. Esto porque, por una ficción jurídica, todas las obligaciones personales terminan precisamente ante la declaración judicial del reparto del patrimonio a los herederos quienes integran dichos bienes a su patrimonio sin más carga que las obligaciones reales y directas que de ellos deriven. Entonces, una vez que concluyó el juicio sucesorio y se adjudicaron los bienes de la herencia, no es posible considerar al heredero como causahabiente de las obligaciones personales del *de cujus*, dado que los bienes ya fueron incorporados a su patrimonio (libres de las cargas adquiridas a título personal durante la vida del *de cujus*) y por ende no pueden ejercitarse acciones personales en contra de los herederos porque la relación jurídica que unía al tercero con el *de cujus* ya es inexistente.

VIII. DECISIÓN

79. Por las razones expuestas con anterioridad, en términos de los artículos 215, 216, segundo párrafo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se determina que la contradicción de tesis es existente y debe prevalecer el criterio referido en esta resolución.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo; en contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

Firman el Ministro presidente de la Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos que autoriza y 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 57/2020.

Postura esencial del voto: Una vez concluido el juicio sucesorio y adjudicados los bienes a las personas herederas, sí se pueden ejercer acciones personales por terceros en contra de éstas, en tanto que son causahabientes del *de cujus*.

1. En sesión de primero de febrero de dos mil veintitrés, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 57/2020 por mayoría de cuatro votos, en el sentido de que la contradicción de tesis denunciada sí existe y que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala del Alto Tribunal, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de la sentencia.

A. Postura mayoritaria

2. La postura mayoritaria consideró que, una vez acreditada la existencia de la contradicción de tesis, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio en el cual se determina que, cuando ha concluido el juicio sucesorio y los bienes de la herencia han quedado adjudicados a los herederos, ya no existe causahabiencia entre el *de cujus* y los herederos, por lo tanto, no pueden ejercerse acciones personales por terceros en contra de éstos.

3. Lo anterior, toda vez que, si bien una acción personal puede ejercerse en contra del heredero por efectos de la causahabiencia que existe por las relaciones jurídicas contraídas por el *de cujus*, esta causahabiencia existe sólo durante el procedimiento mismo del juicio sucesorio.

4. En consecuencia, una vez que los bienes se han adjudicado y se incorporan al patrimonio del heredero, la causahabiencia por relaciones jurídicas personales cesa, ya que, por una ficción jurídica, la resolución de adjudicación representa el final de las relaciones jurídicas personales que contrajo en vida el *de cujus*.

5. Así, una vez que concluye el juicio sucesorio y se adjudican los bienes de la herencia, no es posible considerar al heredero como causahabiente de las obligaciones personales del *de cujus*, dado que los bienes ya fueron incorporados a su patrimonio (libres de las cargas adquiridas a título personal durante la vida del *de cujus*) y, por ende, no pueden ejercerse acciones personales en contra de los herederos porque la relación jurídica que unía al tercero con el *de cujus* ya es inexistente.

B. Razones del disenso

6. Respetuosamente, no comparto el sentido ni las consideraciones del fallo, ya que estimo que, al morir el autor de la sucesión, los herederos adquieren derecho a la masa hereditaria como un patrimonio común, el cual deja de existir al momento de dictarse la determinación judicial de partición y adjudicación de los bienes resultantes de la liquidación de la herencia, ya que los herederos adquieren la titularidad sobre éstos.

7. Así, una vez adjudicados los bienes entre los herederos opera la figura de la causahabiencia respecto de éstos y, por lo tanto, como consecuencia necesaria de su carácter de sucesores del *de cujus*, las deudas o deberes jurídicos patrimoniales del autor de la sucesión pueden reclamarse judicialmente a los herederos, en lo personal, en tanto que son causahabientes del difunto deudor.

8. Derivado de lo anterior, y toda vez que las obligaciones personales que el *de cujus* adquirió en vida sólo pueden dejar de ser exigibles a partir de la figura de la prescripción –al sobrevenir tal figura, la acción relativa ya no podrá ejercerse al haber transcurrido el tiempo correspondiente para ese fin–, el no ejercicio de una acción personal en un juicio sucesorio no puede tener como consecuencia jurídica el hacer "precluir" el derecho sustantivo del adquirente que tenía una relación contractual previa con el autor de la sucesión, toda vez que, la causahabiencia aún sigue operando respecto de los herederos.

9. En consecuencia, no considero ajustado a derecho que una vez que concluyó el juicio sucesorio y se adjudicaron los bienes a las personas herederas, no puedan ejercerse acciones personales por terceros en contra de éstas, en virtud de que la relación jurídica que les unía con el *de cujus* ha terminado, ya que precisamente con la adjudicación de los bienes del *de cujus* existe certeza jurídica plena de que los herederos son causahabientes por herencia respecto de los bienes y, por ende, aunque evidentemente no hayan intervenido como parte en un negocio jurídico, sí tienen la titularidad en esa relación jurídica porque son causahabientes del autor de la herencia.

10. En virtud de lo anterior, a mi juicio, debió prevalecer el criterio contrario al sostenido en el fallo.

Este voto se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ACCIONES PERSONALES. NO PROCEDE SU EJERCICIO EN CONTRA DE LOS HEREDEROS EN UN JUICIO SUCESORIO CUANDO ÉSTE SE TIENE POR CONCLUIDO Y SE ADJUDICARON LOS BIENES A LAS PERSONAS HEREDERAS (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE CAMPECHE Y GUANAJUATO).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron diversos criterios en cuanto a considerar si procede o no que se ejerzan acciones personales en contra de los herederos no obstante que ya tuvieran adjudicados los bienes que formaron parte de la masa hereditaria y el juicio sucesorio estuviera concluido. Uno de los Tribunales consideró que ya no es posible ejercer una acción personal en esas circunstancias debido a que no existe causahabiencia del heredero con el *de cujus*, mientras que otro Colegiado consideró que sí es posible ejercer la acción personal, ya que no precluye el derecho de hacerlo, aunado a que existe una causahabiencia que obliga al heredero a responder.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que una vez que concluyó el juicio sucesorio y se adjudicaron los bienes a las personas herederas, no pueden ejercerse acciones personales por terceros en contra de éstas, en virtud de que la relación jurídica que les unía con el *de cujus* ha terminado.

Justificación: Toda vez que la causahabiencia sólo puede tener lugar mientras continúa vigente la relación jurídica en la cual el causahabiente se sustituye, una vez que ha dejado de surtir efectos y se ha dado por terminada la relación jurídica basada en una obligación personal que el *de cujus* adquirió en vida, ya no hay obligaciones que cumplir ni derechos correlativos para exigir su cumplimiento una vez que se ha repartido y adjudicado el patrimonio del *de cujus*. Esto porque, por una ficción jurídica, todas las obligaciones personales terminan precisamente ante la declaración judicial del reparto del patrimonio a los herederos quienes integran dichos bienes a su patrimonio sin más carga que las obligaciones reales y directas que de ellos deriven. Entonces, una vez que concluyó el juicio sucesorio y se adjudicaron los bienes de la herencia, no es posible considerar al heredero como causahabiente de las obligaciones personales del *de cujus*, dado que los bienes ya fueron incorporados a su patrimonio (libres de las cargas adquiridas a título personal durante la vida del *de cujus*) y por ende no pueden ejercitarse acciones personales en contra de los herederos porque la relación jurídica que unía al tercero con el *de cujus* ya es inexistente.

1a./J. 56/2023 (11a.)

Contradicción de tesis 57/2020. Entre las sustentadas por el entonces Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave. 1 de febrero de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Jaqueline Sáenz Andujo.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el entonces Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 890/2007, el cual dio origen a la tesis aislada XVI.2o.C.T.47 C, de rubro: "SUCESIÓN LEGÍTIMA. UNA VEZ CONCLUIDO EL JUICIO RELATIVO, LOS ADJUDICATARIOS CARECEN DE LEGITIMACIÓN PASIVA, SI SE INTENTA UNA ACCIÓN PERSONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 2437, con número de registro digital: 169782; y

El sostenido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, en apoyo del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 1006/2019 (cuaderno auxiliar 1037/2019), en el que determinó que la preclusión no puede operar respecto de derechos procesales, especialmente al tratarse de personas ajenas al juicio, ya que a pesar de que en el juicio testamentario se haya dado cumplimiento al artículo 119 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Campeche con la publicación de los edictos respectivos para convocar a quienes se consideren con derecho a la herencia, y el acreedor del deudor no haya concurrido a exigir el otorgamiento de escritura pública del contrato privado de compraventa celebrado por el autor de la herencia; tal situación no puede tornar improcedente la acción pro forma, personal o de otorgamiento de escritura que regulan los artículos 4 y 16 del Código Procesal Civil del Estado de Campeche.

Tesis de jurisprudencia 56/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de doce de abril de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de julio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

DOCUMENTOS CERTIFICADOS EXHIBIDOS EN JUICIO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 100 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. PARA QUE SU CERTIFICACIÓN SE CONSIDERE DEBIDAMENTE REALIZADA Y PUEDA SURTIR EFECTOS LA PRESUNCIÓN CONTENIDA EN LA LEY, SE DEBEN ACOM-

PAÑAR LOS DOCUMENTOS QUE ACREDITAN LA PERSONALIDAD Y FACULTADES DE QUIEN LOS CERTIFICA.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 300/2022. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR EL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO. 19 DE ABRIL DE 2023. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LA MINISTRA Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ANA MARÍA RÍOS FARJAT Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. DISIDENTES: MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIENES RESERVARON SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO DE MINORÍA. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: GREGORIO DELFINO CASTILLO PORRAS.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**Competencia**	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	**Legitimación**	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4
III.	**Criterios denunciados**	Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito (amparo directo 387/2021/3). Pleno en Materia Civil del Primer Circuito (contradicción de tesis 17/2017).	4
IV.	**Existencia de la contradicción**	**Primer requisito.** Sí existe un ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. **Segundo requisito.** Existe un punto de toque en la cuestión jurídica planteada y diferendo de criterios interpretativos. **Tercer requisito.** Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica: Para poder considerar que las reproducciones de documentos ofrecidas por una institución bancaria dentro de un juicio	33

		mercantil se encuentran debidamente certificadas, en términos del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito, ¿es necesario exhibir los documentos que acrediten la personalidad y facultad del funcionario que certifica o bien, basta con señalar los datos del acto jurídico por medio del cual se facultó a dicho funcionario?	
V.	**Estudio de fondo**	Esta Primera Sala coincide con lo resuelto por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito en cuanto a que: (i) Los documentos certificados, en términos del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito,[1] presentados en juicio por las instituciones de crédito deben acompañarse con el documento que acredite la personalidad y las facultades del funcionario autorizado para tales efectos. Lo anterior, a fin de que una vez satisfechos tales elementos, la parte contraria pueda controvertir la certificación realizada por el funcionario; y (ii) Las instituciones bancarias son quienes deben soportar la carga de probar que la certificación referida en el artículo 100 de la LIC se encuentra debidamente realizada por el funcionario autorizado.	42
VI.	**Criterio que debe prevalecer**	Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la tesis de rubro: **DOCUMENTOS CERTIFICADOS EXHIBIDOS EN JUICIO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 100 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. PARA QUE SU CERTIFICACIÓN SE CONSIDERE DEBIDAMENTE REALIZADA Y PUEDA SURTIR EFECTOS LA PRESUNCIÓN CONTENIDA EN LA LEY, SE DEBEN ACOMPAÑAR LOS DOCUMENTOS QUE ACREDITAN LA PERSONALIDAD Y FACULTADES DE QUIEN LOS CERTIFICA.**	53

[1] En adelante LIC.

VII.	**Decisión**	PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada. SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por esta Primera Sala precisada en el apartado VI de la presente ejecutoria. TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.	56

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diecinueve de abril de dos mil veintitrés,** emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios suscitada entre el **Pleno en Materia Civil del Primer Circuito** y el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito,** al resolver la contradicción de tesis –ahora contradicción de criterios– 17/2017 y el amparo directo 387/2021/3,[2] respectivamente.

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si, para poder considerar que las reproducciones de documentos ofrecidas por una institución bancaria dentro de un juicio mercantil se encuentran debidamente certificadas, en términos del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito, es necesario exhibir los documentos que acrediten la personalidad y facultad del funcionario que certifica o bien, basta con señalar los datos del acto jurídico por medio del cual se facultó a dicho funcionario.

[2] Relacionado con el amparo directo ********** del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. Denuncia de la contradicción. Los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito con residencia en Monterrey, Nuevo León, denunciaron[3] la posible contradicción entre los criterios sustentados por el citado órgano y el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 387/2021/3 y la contradicción de criterios 17/2017, respectivamente.

2. Trámite de la denuncia. La presidencia de este Alto Tribunal admitió[4] a trámite la denuncia de contradicción de criterios, la registró con el número de expediente 300/2022 y ordenó el trámite respectivo para la debida integración de éste. Asimismo, turnó el asunto al señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

3. Por acuerdo de veintiuno de octubre de dos mil veintidós, la presidencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y ordenó remitirlo al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo. Asimismo, en diverso acuerdo, la presidencia de la Primera Sala tuvo al Pleno en Materia Civil del Primer Circuito informando que el criterio emitido al resolver la contradicción de tesis 17/2017 sigue vigente.[5]

I. COMPETENCIA

4. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente[6] para conocer de la presente contradicción de criterios. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con la fracción V del punto segundo y el punto tercero, ambos

[3] Mediante oficio No. 11/2022.
[4] Por acuerdo de veintinueve de septiembre de dos mil veintidós.
[5] Por acuerdo de veintiséis de octubre de dos mil veintidós.
[6] Cabe señalar que, al admitirse a trámite se precisó que el presente asunto se rige por las disposiciones constitucionales y legales aplicables vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, respectivamente.

del Acuerdo General Número 1/2023 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de veintiséis de enero de dos mil veintitrés.

5. Lo que antecede es así toda vez que se trata de una posible contradicción de criterios entre los sustentados por un Tribunal Colegiado y un Pleno de Circuito que pertenecen a distintos Circuitos y cuyo tema de fondo se relaciona con la materia civil que es competencia de la Primera Sala.[7]

II. LEGITIMACIÓN

6. La contradicción de criterios se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue realizada por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 387/2021/3.

III. CRITERIOS DENUNCIADOS

7. Con la finalidad de establecer si existe la contradicción de criterios denunciada, resulta conveniente conocer el origen y consideraciones de los criterios contendientes.

8. **Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito,** al resolver el amparo directo 387/2021/3 (relacionado con el amparo directo **********).

(i) Antecedentes del caso[8]

1) **Juicio de origen.** Una persona física promovió juicio oral mercantil sobre objeción de pago de cheques en contra de un banco. El actor reclamó el reem-

[7] Resulta oportuno recordar que, al resolver la contradicción de tesis 271/2014, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que son procedentes las contradicciones suscitadas **entre Plenos de Circuito y Tribunales Colegiados de diversos Circuitos.**

[8] Se precisa que, a efecto de integrar la síntesis de los antecedentes, se consultaron en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) las constancias relativas a los siguientes juicios: *(1)* amparo directo **********; *(2)* amparo directo **********; *(3)* amparo directo **********; y *(4)* amparo

bolso de la cantidad pagada, bajo el argumento de que la firma impresa en los cheques cobrados fue falsificada. Ofreció como pruebas, entre otras, las siguientes: *(i)* el original del contrato de depósito bancario de dinero a la vista celebrado con la institución financiera; *(ii)* el original de la tarjeta de registro de firma del actor que aparece en el contrato de depósito referido; y, *(iii)* copia simple de los cheques cuyo pago objetó.

2) Respecto de las pruebas referidas, el actor señaló que éstas se encontraban en poder de la demandada y, por tanto, en términos del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito,[9] solicitó al Juez que ordenara al banco la exhibición del original o microfilmación que constara en los archivos de éste.

3) **Audiencia preliminar.** El Juez admitió las pruebas ofrecidas por las partes y, respecto a las referidas en los párrafos precedentes, previno al banco demandado a efecto de que –dentro del término de cinco días– las exhibiera en original o en algún microfilm certificado, en términos del artículo 100 de la LIC. Lo anterior, bajo el apercibimiento de que, en caso de no hacerlo, tendría por ciertas las impugnaciones hechas valer por el actor sobre la falsedad de firmas.

4) Dentro del término otorgado, la demandada manifestó que exhibía el registro de firmas del actor y los cheques objetados, ambos certificados, en términos del artículo 100 en comento. El Juez tuvo por cumplida la prevención. Por otra parte, el actor objetó los documentos exhibidos por el banco bajo los siguientes argumentos: *(a)* los funcionarios que intentaron certificar dichos documentos no acreditaron estar facultados para ello; y, *(b)* el contenido de los documentos no correspondía a una tarjeta de registro de firmas, sino únicamente a un "pantallazo" (sic) sobre un programa interno del banco, por lo que carecía de valor probatorio.

5) **Audiencia de juicio.** El Juez estimó infundado el primer argumento planteado por el actor y fundado el segundo, por lo que hizo efectivo el apercibimiento

---

directo **********, todos del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito. Lo anterior, al tomar en consideración que dichos juicios forman parte de la secuela procesal del asunto en el que se emitió el criterio contendiente.

[9] En adelante LIC.

decretado en autos y tuvo por ciertas las impugnaciones hechas valer por el actor en la demanda.

6) **Sentencia.** El Juez consideró que, además de los primeros dos elementos de la acción (existencia de la cuenta y pago de cheques), se encontraba acreditado el tercer elemento (firmas notoriamente discrepantes). Lo anterior, dado que en la audiencia de juicio se había hecho efectivo el apercibimiento antes referido y, por tanto, se tenían por ciertas las discrepancias notorias de las firmas. En consecuencia, condenó a la demandada al pago de la cantidad reclamada como suerte principal.

7) **Primer juicio de amparo.** En contra de dicha sentencia, ambas partes promovieron respectivas demandas de amparo directo.[10] Para efectos de la presente contradicción, cabe señalar que el Tribunal Colegiado de conocimiento concedió el amparo promovido por la parte demandada a efecto de que, la responsable repusiera el procedimiento hasta la audiencia de juicio a fin de que dejara sin efectos el apercibimiento que hizo efectivo y, con libertad de jurisdicción, emitiera un nuevo pronunciamiento.[11]

8) **Cumplimiento.** Conforme a lo ordenado por el colegiado, se repuso el procedimiento hasta la audiencia de juicio y se dictó sentencia definitiva. El Juez consideró que se encontraban acreditados los elementos de la acción y condenó a la demandada al pago de la cantidad reclamada como suerte principal.

9) Para efectos de la presente contradicción, cabe destacar que, al analizar el tercer elemento de la acción (existencia de firmas discrepantes), el Juez con-

[10] El amparo promovido por la parte actora se radicó bajo el número **********; el promovido por la parte demandada bajo el número **********, ambos del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito.

[11] Lo anterior, al considerar que se cometió una violación a las formalidades esenciales del procedimiento dado que, no obstante que –en fecha posterior a la audiencia preliminar– el Juez tuvo por cumplida la prevención, en la audiencia de juicio se pronunció nuevamente sobre el cumplimiento a esa prevención y, a partir de razones bajo las cuales no apercibió a la demandada, estimó que no había cumplido e hizo efectivo el apercibimiento en cuanto a tener por ciertas las impugnaciones reclamadas. Situación que el colegiado estimó ilegal dado que con ello el Juez implícitamente revocó una determinación previa en la que ya había tenido por cumplida la prevención; lo que resultaba incongruente.
Bajo ese contexto, se sobreseyó el diverso juicio de amparo promovido por la actora, pues al ordenarse la reposición del procedimiento, el acto reclamado cesó sus efectos.

sideró que la parte demandada exhibió dos certificaciones expedidas con fundamento en el artículo 100 de la LIC, mediante las cuales los funcionarios del banco (cuyos nombres, cargos y firmas aparecen en la parte final del documento) hicieron constar que tales documentos eran una fiel y exacta impresión de los que obraban en los archivos y el sistema de microfilmación de la institución demandada.

10) En ese contexto, el Juez desestimó la objeción planteada por la actora en la que argumentó que tales certificaciones carecían de valor probatorio dado que **no se había justificado el nombramiento o facultades de los funcionarios que las emitieron.**

11) Al respecto, el Juez determinó que el artículo 100 de la LIC otorgaba una presunción de certeza a las impresiones debidamente certificadas por funcionarios autorizados por la institución, sin que para ello fuera necesaria la exhibición de los documentos que justifiquen el nombramiento y facultades de los presuntos funcionarios para certificar. Consideró que, para que surta efectos la presunción legal basta que en la propia certificación se hubiera mencionado el acto jurídico por el cual fueron nombrados, autorizados y facultados, así como los datos de inscripción en el Registro Público del Comercio.

12) De ahí que, en todo caso, la actora debió impugnar dicha información y afirmar que resultaban falsas las facultades y autorización de los funcionarios. Lo anterior, a efecto de imponer al banco la carga de la prueba de exhibir la documentación respectiva.

13) Por otra parte, analizó la objeción de la actora en el sentido de que las constancias exhibidas por la demandada en "pantallazos" (sic) carecían de valor probatorio. Al respecto, el Juez consideró que no era factible tomar para cotejo las firmas digitalizadas contenidas en tales reproducciones de pantallas que exhibió el banco en desahogo al requerimiento formulado en la audiencia preliminar. Lo anterior, dado que no existía certeza de la fuente de la cual se obtuvieron dichos elementos. Por ello, consideró como "más idónea" (sic) para el cotejo la firma que aparece en la parte del contrato exhibido. Al realizar el cotejo de firmas, concluyó que no existía fidelidad visual entre la firma de los cheques atribuida al acto y la registrada en el banco. Por lo tanto, estimó acreditado el tercer elemento de la acción.

14) **Segundo juicio de amparo.** En contra de dicha sentencia, ambas partes promovieron respectivas demandas de amparo directo.

15) En el juicio de amparo promovido por la parte demandada,[12] la quejosa argumentó –en esencia– que, resultó ilegal lo considerado por el Juez respecto de la prueba idónea para resolver sobre la acción intentada. Dado que no es materia de la presente contradicción de criterios, al respecto únicamente cabe señalar que el Tribunal Colegiado estimó fundados los conceptos de violación de la quejosa y concedió el amparo a efecto de que la responsable dictara una nueva resolución en la que, al pronunciarse sobre el tercer elemento de la acción, considere que la prueba idónea para resolver sobre la acción de objeción de pago de cheques es la reproducción digital de la firma estampada en la tarjeta de firmas autorizadas.

16) En el juicio de amparo promovido por la **actora,** la quejosa argumentó –en esencia– que la sentencia reclamada era ilegal dado que, contrario a lo considerado por el Juez, las certificaciones exhibidas por el banco carecen de valor probatorio en tanto **no se justificó el nombramiento o facultades de los funcionarios que las emitieron.**

17) En ese sentido, el quejoso argumentó que la autoridad responsable le impuso la carga de la prueba que correspondía a la institución demandada. Lo anterior dado que, en términos de los artículos 90 y 100 de la Ley de Instituciones de Crédito, una impresión del sistema de una institución financiera, **solamente se puede considerar debidamente certificada y gozará de presunción de validez si el funcionario que certifica exhibe una certificación de su nombramiento.**

18) En apoyo de lo anterior, el quejoso citó la jurisprudencia PC.I.C. J/63 C (10a.),[13] de rubro: "**DOCUMENTOS CERTIFICADOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 100 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. DEBEN SER EXPEDIDOS POR FUNCIONARIO AUTORIZADO POR LA INSTITUCIÓN BANCARIA CON NOMBRAMIENTO INSCRITO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE COMER-**

[12] Registrado bajo el número AD.********** del índice del Tribunal Colegiado contendiente.
[13] Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Plenos de Circuito, Civil, Libro 51, Tomo II, febrero de 2018, pág. 991, con número de registro digital: 2016135.

CIO Y NO POR APODERADO LEGAL, EN VIRTUD DE QUE NO REÚNE LAS EXIGENCIAS DEL ARTÍCULO 90 DE LA LEY CITADA."

(ii) Decisión del Tribunal Colegiado.[14]

1) En el amparo directo promovido por la parte actora, el tribunal consideró que, para que la reproducción de un documento exhibido por una institución de crédito carezca de eficacia probatoria, no basta que se impugne en cuanto a su alcance y valor probatorio; sino que es necesario demostrar que no se adecua a la realidad de los hechos, que no corresponde a los libros contables de los cuales proviene su reproducción o que no fue certificado por el funcionario autorizado del banco.

2) Lo anterior, dado que la objeción debe lograr destruir la presunción de certeza de la información proporcionada por las instituciones de crédito en términos de lo dispuesto por los artículos 99 y 100 de la Ley de Instituciones de Crédito. Por ello, consideró que la objeción realizada por la actora resultaba insuficiente para invalidar la presunción de los documentos exhibidos por el banco (pues el actor no argumentó que la certificación que calza los documentos no corresponda con el original o que el número de cuenta y denominación del quejoso no correspondiera con la realidad).

3) En ese contexto, el tribunal determinó que, tal como lo estimó el Juez de conocimiento, **los documentos aportados por la institución bancaria que se encuentran certificados en términos del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito están dotados de una presunción de certeza; sin que para ello resulte indispensable que se exhiban los documentos que justifiquen el nombramiento y las facultades de los funcionarios que hicieron la certificación.**

4) En opinión del tribunal, para que surta efectos la presunción de legalidad derivada del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito, es suficiente la

[14] Cabe señalar que, si bien en la misma sesión se concedió el amparo en el juicio promovido por la demandada y, por tanto, la sentencia reclamada en el juicio de amparo promovido por el actor se dejó insubsistente; el Tribunal Colegiado estimó que era técnicamente posible el análisis de los conceptos de violación planteados por la actora en el juicio de origen.

mención del acto jurídico a través del cual fueron nombrados, autorizados y facultados, así como los datos de inscripción en el Registro Público del Comercio.

5) En ese sentido, el tribunal precisó que ello no resultaba contrario al criterio invocado por el quejoso[15] ya que coincidía con lo señalado en el sentido de que la certificación realizada conforme al artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito sólo puede llevarla a cabo un funcionario de la institución bancaria previamente autorizado para tal efecto y cuyo nombramiento esté inscrito en el Registro Público del Comercio.

6) Sin embargo, en torno a la carga probatoria a que alude el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito, el Tribunal Colegiado consideró que, en su caso, a quien corresponde probar que quien realizó la certificación no tiene la facultad de certificar o que el nombramiento para ello no está inscrito en el Registro Público del Comercio es al cuentahabiente.

7) Para llegar a dicha conclusión, el Tribunal Colegiado partió de la comparación entre lo dispuesto por los artículos 68[16] y 100[17] de la Ley de Instituciones de Crédito. Al respecto, consideró que en ambas disposiciones se prevé la posibilidad de que personal de las instituciones bancarias puedan certificar

---

[15] De rubro: "**DOCUMENTOS CERTIFICADOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 100 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. DEBEN SER EXPEDIDOS POR FUNCIONARIO AUTORIZADO POR LA INSTITUCIÓN BANCARIA CON NOMBRAMIENTO INSCRITO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE COMERCIO Y NO POR APODERADO LEGAL, EN VIRTUD DE QUE NO REÚNE LAS EXIGENCIAS DEL ARTÍCULO 90 DE LA LEY CITADA.**"

[16] "Artículo 68. Los contratos o las pólizas en los que, en su caso, se hagan constar los créditos que otorguen las instituciones de crédito, junto con los estados de cuenta certificados por el contador facultado por la institución de crédito acreedora, serán títulos ejecutivos, sin necesidad de reconocimiento de firma ni de otro requisito.
"El estado de cuenta certificado por el contador a que se refiere este artículo hará fe, salvo prueba en contrario, en los juicios respectivos para la fijación de los saldos resultantes a cargo de los acreditados o de los mutuatarios.
"…"

[17] "Artículo 100. Las instituciones de crédito podrán microfilmar o grabar en discos ópticos, o en cualquier otro medio que les autorice la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, todos aquellos libros, registros y documentos en general, que obren en su poder, relacionados con los actos de la propia institución, que mediante disposiciones de carácter general señale la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de acuerdo a las bases técnicas que para la microfilmación o la grabación en discos ópticos, su manejo y conservación establezca la misma.

ciertas situaciones jurídicas, a saber: la certificación de estados de cuenta a cargo del "contador facultado" por la institución de crédito (artículo 68); y la facultad del "funcionario autorizado" de certificar debidamente los elementos probatorios a que se refiere la norma (artículo 100).

8) Al estimar que el alcance conceptual de ambos preceptos resulta idéntico, el tribunal hizo referencia a diversos criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al artículo 68 de la Ley en comento.

9) En primer lugar, citó la jurisprudencia 1a./J. 10/97,[18] de rubro: "**CONTADOR PÚBLICO DE INSTITUCIÓN DE CRÉDITO, EL ESTADO DE CUENTA BANCARIO CERTIFICADO POR EL, HARÁ FE, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, SIN NECESIDAD DE NINGÚN OTRO REQUISITO (ARTÍCULO 68 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO).**". Asimismo, hizo referencia a las jurisprudencias 1a./J. 100/2001[19] y 1a./J. 3/2002,[20] de rubros siguientes: "**CERTIFICACIÓN CONTABLE EXPEDIDA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 68 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. CORRESPONDE A LA PARTE DEMANDADA PROBAR QUE LA PERSONA QUE LA EXPIDE NO ES CONTADOR CUANDO, VÍA EXCEPCIÓN, CUESTIONA TAL CALIDAD.**" y "**ESTADO DE CUENTA CERTIFICADO POR EL CONTADOR PÚBLICO FACULTADO POR LA INSTITUCIÓN DE CRÉDITO. DEBE CONTENER EL NOMBRE DE AQUÉL, A FIN DE NO DEJAR EN ESTADO DE INDEFENSIÓN AL DEMANDADO.**"

10) El tribunal señaló que de las jurisprudencias citadas se advertía que corresponde al cuentahabiente la carga de probar que quien certificó no contaba con

"Los negativos originales de cámara obtenidos por el sistema de microfilmación y las imágenes grabadas por el sistema de discos ópticos o cualquier otro medio autorizado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a que se refiere el párrafo anterior, así como las impresiones obtenidas de dichos sistemas o medios, debidamente certificadas por el funcionario autorizado de la institución de crédito, tendrán en juicio el mismo valor probatorio que los libros, registros y documentos microfilmados o grabados en discos ópticos, o conservados a través de cualquier otro medio autorizado. "..."

[18] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Civil, Tomo V, marzo de 1997, pág. 277, con número de registro digital: 199220.

[19] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Civil, Tomo XIV, diciembre de 2001, pág. 6, con número de registro digital: 188282.

[20] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Civil, Tomo XV, marzo de 2002, pág. 74, con número de registro digital: 187542.

la facultad de certificar o que el nombramiento correspondiente no estaba inscrito en el Registro Público del Comercio.

11) Asimismo, explicó que para emitir dichos criterios, se analizó el derecho a la igualdad jurídica frente a lo previsto en el artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito –en cuanto permite a las instituciones de crédito expedir títulos ejecutivos, sin conferir a los particulares la facultad para elaborar documentos a partir de los cuales puedan justificar sus excepciones y defensas–. Por lo que concluyó que, el artículo 68 en comento no vulnera el derecho a la igualdad dado que las instituciones y particulares no se encuentran en una situación análoga que permita a los particulares gozar de las mismas facultades, pues éstas se establecen en virtud de las circunstancias especiales propias de la actividad bancaria y que tiene al crecimiento y desarrollo de la sociedad.

12) Bajo ese contexto, el tribunal estimó que si los artículos 68 y 100 forman parte de la Ley de Instituciones de Crédito y aluden a una idéntica actividad (certificar o autorizar elementos informativos), debía interpretarse el artículo 100 en el mismo sentido.

13) En consecuencia, el tribunal determinó que, para cumplir con la exigencia a que se refiere el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito, basta con que en la certificación se asienten los datos relativos al nombre del funcionario previamente autorizado para tal efecto y los datos de inscripción del nombramiento respectivo en el Registro Público del Comercio.

14) Por lo tanto, en caso de impugnar el alcance y valor probatorio de la reproducción del documento expedido por la institución financiera, corresponde al particular demostrar que el documento no se adecua a la realidad de los hechos, que no corresponde a los libros contables, documentos microfilmados o conservados a través de cualquier medio autorizado de donde provenga la reproducción, o que no fue certificado por un funcionario autorizado del banco. Es decir, dicha objeción tiene que lograr destruir la presunción de certeza que deriva de la seguridad jurídica que debe caracterizar a la actividad realizada por las instituciones de crédito.

9. **Criterio del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito,** al resolver la contradicción de tesis –ahora contradicción de criterios– 17/2017 suscitada entre

el Sexto Tribunal Colegiado y el Séptimo Tribunal Colegiado, ambos en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 824/2016 y 122/2017, respectivamente, se centró en resolver:

i) La parte procesal a quien corresponde soportar la carga de la prueba respecto a la debida realización de la certificación referida en el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito por funcionario autorizado;

ii) Si dichas certificaciones deben o no ser acompañadas por el documento que acrediten la personalidad y las facultades del funcionario autorizado para realizar tal certificación, y

iii) Si la certificación referida en el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito puede ser expedida por apoderado legal o, si exclusivamente debe ser realizada por funcionario autorizado por la institución de crédito.

Posturas contendientes

a. **Postura del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito,** al resolver el amparo directo 824/2016.[21]

El Tribunal Colegiado consideró que, cuando se cuestiona la personalidad de los funcionarios del banco que certificaron las tiras auditoras, corresponde a

[21] El juicio de amparo tiene los siguientes antecedentes:
a. **Contrato de origen.** Una persona física celebró contrato de depósito bancario de dinero a la vista con una institución bancaria, con motivo del cual se entregó una tarjeta de débito a la persona usuaria para la disposición de la cuenta.
b. **Procedimiento administrativo.** Derivado de la solicitud personal en una sucursal respecto al saldo de su cuenta, la usuaria tuvo conocimiento –entre otras operaciones– de múltiples disposiciones en efectivo retiradas por cajero automático, mediante el uso de la tarjeta de débito a su nombre. En consecuencia, la usuaria realizó un reporte ante la institución bancaria, sin embargo, no recibió respuesta favorable a sus intereses. Por consiguiente, la usuaria acudió ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, pero al no existir acuerdo entre las partes, se dejaron a salvo los derechos de la usuaria para hacerlos valer ante los tribunales competentes.
c. **Juicio de origen.** La usuaria demandó en la vía oral mercantil de la institución bancaria, entre otros, la declaración judicial de nulidad absoluta de las múltiples disposiciones en efectivo retiradas por cajero automático mediante el uso de una tarjeta de débito a su nombre. La institución bancaria contestó la demanda y opuso las excepciones y defensas que estimó pertinentes. El Juez de Distrito

la parte actora acreditarlo, pues dicha certificación goza de la presunción de certeza del acto ahí consignado, salvo prueba en contrario. Esto, bajo las siguientes consideraciones:

1) Calificó de **infundados** los conceptos de violación relativos a la valoración probatoria de las tiras auditoras ofrecidas como pruebas por la institución bancaria demandada.

2) A tal efecto, recordó que el Juez de Distrito otorgó valor probatorio a las tiras auditoras, esencialmente, porque: *i)* en ellas se advertían datos necesarios para justificar la realización de las disposiciones de dinero realizadas por la actora, tales como la fecha, hora y lugar en que se efectuó la transacción bancaria; *ii)* las tiras auditoras reflejan la autorización de la actora respecto de las transacciones, derivado del registro del número de tarjeta y el ingreso del número de identificación personal[22]–el cual constituye un acceso personalizado– y; *iii)* las tiras auditoras se encuentran debidamente estructuradas y, conforme al artículo 52, párrafo noveno, de la Ley de Instituciones de Crédito, el uso de medios de identificación para realizar operaciones a través de medios electrónicos, en sustitución de la firma autógrafa, produce los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos correspondientes y tienen el mismo valor probatorio.

3) Afirmó que, al tratarse de disposiciones en efectivo de cajeros automatizados con cargo a la cuenta de los tarjetahabientes, corresponde a las instituciones crediticias acreditar que éstas existieron, mientras que al cuentahabiente corresponde demostrar que el retiro no fue realizado por él, no extendió su consentimiento para tal efecto ni se realizó con diverso instrumento.

4) Refirió que, para el tráfico de transacciones bancarias, las instituciones bancarias adoptaron un sistema de tarjetas. Instrumento por medio del cual el

---

de conocimiento declaró –entre otras– la nulidad parcial de las disposiciones en efectivo por cajero automático, reclamadas. Posteriormente, el Juez de Distrito realizó una aclaración de la sentencia únicamente respecto al nombre de la institución bancaria.

d. **Juicio de amparo directo.** Inconforme con la resolución de amparo y su aclaración, la parte actora promovió juicio de amparo directo. El Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito conoció de dicho asunto y determinó negar el amparo a la quejosa.

[22] En adelante NIP o PIN.

tarjetahabiente puede *i)* extraer dinero de las maquinas habilitadas para ello, mediante el uso de un NIP o PIN, o bien, *ii)* efectuar operaciones mercantiles con los comercios que cuenten con los medios electrónicos pertinentes.

5) De ahí que los tarjetahabientes tienen la responsabilidad de no extender tal instrumento plástico a terceras personas, ni revelar el número NIP o PIN que le fue asignado. Sin embargo, puede darse el caso de que exista el consentimiento del cliente para que una persona ajena a la relación contractual entre él y el banco, se le permita realizar determinada operación bancaria, la cual por ese solo hecho, no anula la operación.

6) De las tiras auditoras exhibidas, el Tribunal Colegiado no advirtió error en su redacción u operación, de la que se advierta que tales disposiciones en efectivo no fueran efectuadas con la tarjeta bancaria del actor, o con diverso instrumento. De modo que, al no objetarse la operación que dio origen a las operaciones en comento, correspondía a la actora demostrar que no realizó las operaciones.

7) En este sentido, el colegiado recordó el contenido de los artículos 99 y 100 de la LIC. En seguida, advirtió que tales preceptos establecen como obligación para la institución de crédito el registro en su contabilidad, de todo acto o contrato que signifique la variación en el activo o pasivo, así como de conservar la contabilidad, los libros y documentos correspondientes por el plazo señalado en las disposiciones dictadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

8) De igual forma, afirmó que tales preceptos establecen que las instituciones de crédito pueden microfilmar o grabar en discos ópticos o en cualquier otro medio autorizado, los libros, registros y documentos en general que obren en su poder –relacionados con los actos de la institución–.

9) Bajo tales consideraciones, reconoció que los documentos obtenidos de los negativos originales de cámara, por el sistema de microfilmación y las imágenes extraídas por el sistema de discos ópticos y cualquier otro medio autorizado por la autoridad competente, y **las impresiones obtenidas de tales**

sistemas, cuando cuentan con la certificación del funcionario autorizado de la institución, tienen el mismo valor probatorio que su fuente.

10) Afirmó que, considerando lo previsto en el artículo 1205 del Código de Comercio, **las impresiones obtenidas por los bancos, cuando cuentan con la certificación del funcionario autorizado de la institución,** aunque en principio no pueden ser equiparados a un documento en sentido estricto, por disposición del legislador, **sí pueden ser equiparados en cuanto a su valor probatorio a los libros, registros y documentos microfilmados o grabados en discos ópticos, o conservados a través de cualquier otro medio autorizado.**

11) De ahí que, si los documentos provienen de la reproducción de los libros contables tienen la misma fuerza probatoria que los originales, en atención a las reglas establecidas en este sentido por el legislador.[23] Ello, pues las instituciones bancarias participan en forma genérica de la calidad de comerciantes, por lo que los asientos obrantes en sus libros trascienden con eficacia probatoria a terceros, salvo que se demuestre que no son llevados con arreglo a la ley.

12) Sostuvo que, cuando la contabilidad de la institución bancaria se resguarda mediante el sistema de discos ópticos o de cualquier otro medio aceptado, y ésta se **reproduce y certifica por funcionario autorizado,** surge una **presunción de certeza que es suficiente para darle pleno valor probatorio en juicio,** salvo prueba en contrario por la parte a quien afecta.

13) De ahí que no basta la impugnación del alcance y valor probatorio de la reproducción de un documento expedido por una institución de crédito para que carezca de **eficacia probatoria,** sino que **es necesario demostrar que tal documento** no se adecua a la realidad de los hechos, que no corresponde a los libros contables de los cuales proviene la reproducción o que **no fue certificado por el funcionario autorizado del banco,** puesto que la objeción tiene que lograr destruir la presunción de certeza de la información proporcionada por la

[23] Al respecto, estimó aplicable la tesis de rubro: "**LIBROS DE LOS COMERCIANTES.",** publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tercera Sala, aislada, civil, Tomo LIX, pág. 1416, registro digital: 356077.

institución de crédito, derivada de la seguridad jurídica que debe caracterizar a la actividad que realizan dichas instituciones de crédito.

14) En ese sentido, si la quejosa al objetar las tiras auditoras, señaló que éstas no fueron exhibidas en original o copia debidamente certificada –en virtud de que los funcionarios que aparecen en la certificación no exhibieron el instrumento que así los facultara–, es claro que tal objeción no es suficiente para invalidar la fuerza probatoria de los documentos. Esto, máxime que del contenido de las tiras auditoras *(i)* no se demuestra que el número de cuenta obrante en la copia certificada sea distinto al asignado a la quejosa para la utilización de la tarjeta de débito que le fue proporcionada; y, *(ii)* no se exhibieron pruebas idóneas que demostraran que, de existir tales cargos, las circunstancias de tiempo, modo y lugar fueran diferentes a las previstas en las copias certificadas.

15) Así entonces, la actora debió ofrecer prueba en contrario para restar eficacia a la excepción y defensa expuesta por la institución financiera en el sentido de que la tarjeta de débito fue entregada a la quejosa para su uso exclusivo.

16) Aunado a lo anterior, el Colegiado sostuvo que **correspondía a la quejosa acreditar la falta de personalidad de los funcionarios de la institución bancaria, que certificaron las tiras auditoras.** Ello, en tanto la referida **certificación goza de la presunción de certeza del acto, salvo prueba en contrario.**

17) Al respecto, estimó aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 100/2001, de rubro: "**CERTIFICACIÓN CONTABLE EXPEDIDA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 68 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. CORRESPONDE A LA PARTE DEMANDADA PROBAR QUE LA PERSONA QUE LA EXPIDE NO ES CONTADOR CUANDO, VÍA EXCEPCIÓN, CUESTIONA TAL CALIDAD.**",[24] así como la tesis I.3o.C.689 C, de rubro: "**INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR**

[24] En que se establece que "*es a la persona que objeta, en vía de excepción, la calidad del contador que certificó el estado de cuenta, a quien corresponde la carga probatoria, en términos el artículo 1196 citado, porque su argumento negativo está dirigido a desconocer la presunción legal de que goza dicho documento por disposición expresa del citado artículo 68.*". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Civil, Tomo XIV, diciembre de 2001, pág. 6, con número de registro digital: 188282.

LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO PROVENIENTE DE LA CONTABILIDAD, LIBROS, DOCUMENTOS, CONTENIDOS EN MICROFILMES, DISCOS ÓPTICOS O CONSERVADOS A TRAVÉS DE CUALQUIER OTRO MEDIO AUTORIZADO CONSTITUYE UNA PRESUNCIÓN DE CERTEZA QUE PRUEBA PLENAMENTE SALVO PRUEBA IDÓNEA EN CONTRARIO (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 46 FRACCIÓN I, 77, 99 Y 100 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO)."[25]

b. **Postura del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito,** al resolver el amparo directo 122/2017.[26]

El colegiado determinó que la copia certificada de las tiras auditoras exhibidas por la institución bancaria ante el Juez son ineficaces para acreditar que se realizaron o autorizaron determinados retiros en cajeros automáticos, si no se acompañaba el documento público que acredite que los autores de la certificación son apoderados de la institución de crédito y que se encuentran autorizados por ésta para certificar o ejercer la facultad prevista en el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito. Ello –por lo que aquí interesa– bajo las siguientes consideraciones:

[25] Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Civil, Aislada, Tomo XXVIII, agosto de 2008, pág. 1111, con número de registro digital: 169086.

[26] El juicio de amparo tiene los siguientes antecedentes:
a. **Contrato de origen.** Una persona física celebró contrato de depósito bancario de dinero a la vista con una institución bancaria, con motivo del cual le fue expedida una tarjeta de débito para la disposición de efectivo.
b. **Procedimiento administrativo.** La usuaria objetó –entre otros cargos– diversos retiros en efectivo por medio de cajero automático, ante la institución bancaria. Al no obtener respuesta favorable a sus intereses, la usuaria acudió ante la CONDUSEF a reclamar los cargos objetados. La CONDUSEF emitió un dictamen.
c. **Juicio oral mercantil.** Inconforme, la usuaria demandó en la vía oral mercantil de la institución bancaria –entre otros–, la declaración judicial de nulidad absoluta de múltiples retiros de efectivo en cajero automático. El Juez de Distrito de conocimiento admitió a trámite la demanda y ordenó emplazar a la demandada, requiriéndola para que exhibiera los documentos solicitados por la actora en su escrito de demanda inicial. La institución bancaria demandada dio contestación a la demanda y opuso excepciones y defensas. El Juez hizo efectivo el apercibimiento decretado respecto a los documentos solicitados. Seguido el procedimiento, el Juez de Distrito condenó a la demandada al pago de diversas prestaciones.
d. **Juicio de amparo directo.** En desacuerdo, la institución bancaria promovió juicio de amparo. El Tribunal Colegiado negó el amparo.

1) El colegiado calificó de **infundado** el concepto de violación relativo a que las copias certificadas de las tiras auditoras de retiro de cajero automático acreditan las disposiciones en efectivo realizadas por la actora a través de su tarjeta de débito, sentando su consentimiento a través de su firma electrónica –plástico, *chip*, banca magnética y NIP–.

2) Lo anterior, toda vez que las copias certificadas exhibidas por la institución bancaria son ineficaces para acreditar que la actora realizó u autorizó los retiros en cajeros automáticos por las cantidades reclamadas. Es así, ya que los funcionarios que suscribieron la certificación en comento no acompañaron o anexaron con las tiras auditoras, la escritura pública otorgada ante Notario Público, en que conste que están autorizados por la institución bancaria para certificar o ejercer la facultad prevista en el artículo 100 de la LIC.

Criterio establecido por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito

a. El Pleno de Circuito estimó **existente** la contradicción de tesis denunciada respecto a si, en el caso de que una institución de crédito exhibe en juicio copia certificada de la reproducción de tiras auditoras en términos del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito, debe acompañar o anexar a dicha certificación el documento que acredite la personalidad y facultades de quien la realiza o, si por el contrario, basta que se exhiban los documentos certificados en términos del referido artículo.

b. Asimismo, estimó necesario pronunciarse respecto a si la certificación referida en el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito puede ser expedida por apoderado legal o, si exclusivamente debe ser realizada por funcionario autorizado de la institución de crédito, tal como lo señala el propio artículo.

c. El Pleno concluyó, en observancia de los principios de facilidad y proximidad probatoria, que **las instituciones bancarias son quienes deben soportar la carga de probar que la certificación referida en el artículo 100 de la LIC, se encuentra debidamente realizada por el funcionario autorizado para tal efecto.**

d. Asimismo, que **las copias certificadas de tiras auditoras presentadas en juicio por las instituciones de crédito deben acompañarse con el docu-**

mento que acredite la personalidad y las facultades del funcionario autorizado en términos del artículo 90 de la Ley de Instituciones de Crédito.

e. Lo anterior, bajo las siguientes consideraciones:

1) En primer lugar, recordó que la actividad de las instituciones bancarias es de relevancia, por lo que el legislador les brindó una regulación especial. De ahí que, en términos del artículo 46 de la LIC, su función consiste en recibir recursos, aceptar depósitos y realizar préstamos de dinero, así como el desempeño de cargos o comisiones y la prestación de servicios de diversa índole.

2) Afirmó que las disposiciones de la LIC tienen doble finalidad. Por un lado, mantener un estricto control gubernamental sobre las instituciones de crédito en interés del público en general. Por otro, se orienta a disponer de mecanismos flexibles y sencillos que faciliten el desempeño y la realización del intenso tráfico jurídico a que da lugar la actividad financiera de las instituciones de crédito con el público, haciendo necesario disminuir los formalismos.

3) Señaló que los artículos 99 y 100 de la LIC prevén: *i)* la obligación de las instituciones de crédito de conservar la contabilidad, los libros y documentos correspondientes por el plazo indicado en las disposiciones de carácter general dictadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sea a través de microfilmación, grabación en discos ópticos o cualquier otro medio que autorice la comisión; y, *ii)* la facultad de las instituciones crediticias de certificar, por conducto de sus funcionarios autorizados, las reproducciones de los libros, registros y documentos conservados, otorgándoles el mismo valor probatorio en juicio que el de los originales, salvo prueba en contrario.

4) Lo anterior, sin que se estime transgredido el principio general de derecho en que, por regla general, nadie puede constituir su propia prueba unilateralmente. Ello, pues el referido artículo 100 constituye una regla especial en favor de las instituciones bancarias para constituir a su favor determinados medios de prueba. Regla especial que, de conformidad con la *exposición de motivos* que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, del primero de febrero de dos mil ocho, se motivó en la necesidad de

simplificar y facilitar el régimen de las operaciones y actividades de las instituciones bancarias y su regulación aplicable para una mayor eficiencia.

5) No obstante, afirmó, el legislador estableció diversas reglas que deben atender las instituciones de crédito para la certificación prevista en el referido artículo 100. Ello, con la finalidad de proteger los intereses del público usuario de los servicios financieros.

6) En ese sentido, advirtió que existen dos reglas para la certificación de la reproducción de documentos, a saber: *i)* que sea elaborada por funcionario autorizado y; *ii)* que la certificación se encuentre debidamente realizada.

7) Respecto a la primera regla, sostiene que de la definición de funcionario, así como del contenido del artículo 90 de la LIC y de los requisitos que deben contener los poderes cuando la representación la otorga el consejo de administración o el consejo directivo, se desprende que el **secretario o prosecretario del consejo de administración o consejo directivo** es quien: *i)* puede expedir la certificación del nombramiento del funcionario y; *ii)* faculta a sus mandatarios la representación de las instituciones de crédito, lo que le permite otorgar facultades, en términos del artículo 100 de la LIC, al funcionario de la institución de crédito.

8) De ahí que será un **funcionario autorizado de la institución de crédito** en términos del artículo 100, aquel que labora para una institución bancaria, al cual le fueron conferidas facultades para certificar el órgano rector de la institución.

9) Por otro lado, sostuvo que por "debidamente certificado" debe entenderse –ante la falta de señalamiento expreso del legislador– la especificación de elementos necesarios que permitan otorgar certeza jurídica respecto a que la persona que certificó el documento se encuentra facultada para ello, tales como el nombre del funcionario autorizado, el cargo y el documento que lo faculta para certificar, la firma autógrafa y la fecha en que se realizó la certificación.

10) No obstante, no basta con plasmar los datos referidos, sino que debe acreditarse la personalidad y facultades de quien realizó la certificación, a fin de que una vez satisfechos tales elementos, la parte contraria pueda controvertir la certificación realizada por el funcionario.

11) Así, en atención al artículo 90 de la ley de la materia, las instituciones bancarias pueden acreditar la personalidad y facultades de los funcionarios autorizados, con la certificación del nombramiento respectivo –expedido por el secretario o el prosecretario del consejo de administración o del consejo directivo–, inscrito en el Registro Público del Comercio. Ello, sin que pueda exigirse que la personalidad y facultades de los funcionarios se otorguen ante fedatario público.

12) De ahí que, es el banco el cual internamente emite los lineamientos en que se determina cuáles son las atribuciones de cada uno de los empleados, y que resultan de manejo exclusivo de las instituciones de crédito.[27]

13) En este sentido, toda vez que las instituciones de crédito tienen mayor facilidad de acreditar las facultades de los funcionarios al momento de exhibir en juicio las copias certificadas de los documentos que reproducen de su contabilidad, deben acompañar el instrumento por medio del cual se facultó a dicho funcionario para certificar, al estar en aptitud para aportarla y dirimir las controversias suscitadas.

f. Por otro lado, el Pleno de Circuito concluyó que las certificaciones referidas en el artículo 100 de la ley de la materia **únicamente** pueden ser emitidas por funcionarios previamente autorizados por la entidad financiera, cuyo nombramiento debe estar inscrito en el Registro Público de Comercio. Esto, bajo las consideraciones siguientes:

1) El legislador fue taxativo al señalar en el segundo párrafo del artículo 100 en comento, que las certificaciones pueden ser emitidas por funcionarios autorizados por la entidad financiera, sin dar cabida a interpretación alguna respecto a la persona que debe elaborar tal certificación.

[27] Al respecto, estimó aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/99, de rubro: "**INSTITUCIONES DE CRÉDITO. LA RESPONSABILIDAD DIRECTA E ILIMITADA QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 91 DE LA LEY RELATIVA, SE ACTUALIZA SI SE ACREDITA QUE EL FUNCIONARIO ES EMPLEADO DEL BANCO Y QUE REALIZÓ LAS OPERACIONES PROPIAS DE LA INSTITUCIÓN AUN CUANDO NO SE DEMUESTRE QUE FUE EN CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES.**", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, civil, Tomo IX, mayo de 1999, pág. 174, con número de registro digital: 194055.

2) De la interpretación armónica del párrafo segundo del artículo 100 y el párrafo cuarto del artículo 90, ambos de la LIC, se desprende que el legislador previó la inscripción ante el Registro Público de Comercio –del nombramiento del funcionario bancario facultado para el cumplimiento de determinadas obligaciones– como una manera de evitar que las entidades bancarias deliberadamente otorguen nombramiento y faculten a cualquier empleado, dependiente, o tercero ajeno a la organización de la entidad crediticia, según sus intereses. Lo cual, a la vez, protege la certeza de las certificaciones llevadas ante las autoridades.

3) De ahí que el apoderado legal del banco, que en la mayoría de las ocasiones no es funcionario del banco, carece de facultades para elaborar dicha certificación en atención a que los actos de representación que ejerce están dirigidos a diversos fines.

4) Estimar que cualquier apoderado facultado por el consejo de administración o el consejo directivo que no sea funcionario del banco puede certificar las impresiones obtenidas de los libros, registros y documentos microfilmados o grabados por los sistemas de discos ópticos o cualquier otro medio autorizado, contravendría el secreto bancario previsto en el artículo 142 de la ley de la materia, en tanto tendría acceso a la información resguardada con sigilo por la institución de crédito.

g. En razón de lo anterior, el Pleno de Circuito emitió las jurisprudencias PC.I.C. J/62 C (10a.) y PC.I.C. J/63 C (10a.), de rubro y texto siguientes, respectivamente:

"TIRAS AUDITORAS CERTIFICADAS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 100 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. CUANDO SE EXHIBEN EN JUICIO DICHOS REGISTROS ELECTRÓNICOS DEBEN ACOMPAÑARSE CON EL DOCUMENTO QUE ACREDITE LA PERSONALIDAD Y LAS FACULTADES DEL FUNCIONARIO QUE LAS CERTIFICA. El artículo 100, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones de Crédito dispone dos reglas para la certificación de la reproducción de documentos que pueden realizar las instituciones de crédito, la primera, que sea elaborada por funcionario autorizado y, la segunda, que la certificación se encuentre debidamente realizada. Por lo que hace a la primera, se

estima que 'funcionario autorizado' es aquel que labora para una institución bancaria, al cual el órgano rector de ésta le confiere facultades para certificar; y por lo que hace a la segunda, 'debidamente certificado' debe entenderse como la obligación que tienen los funcionarios autorizados al momento de realizar la certificación respectiva, consistente en especificar los elementos necesarios para otorgar certeza jurídica de que la persona que certificó el documento se encuentra facultada para ello, por ejemplo, su nombre, el cargo que desempeña, el documento que lo faculta para certificar, su firma autógrafa y la fecha en que realiza la certificación. Asimismo, con relación a lo anterior, se considera que no basta que se plasmen los datos mencionados, pues puede darse el caso de que quien certifica no esté facultado para ello, por lo que esa obligación se relaciona con el deber de acreditar la personalidad y las facultades de quien realizó la certificación, ya que una vez satisfechos tales elementos, la parte contraria podrá controvertir la certificación realizada por dicho funcionario. En ese sentido, atento al artículo 90 de la Ley de Instituciones de Crédito, los entes bancarios pueden acreditar la personalidad y las facultades de sus funcionarios autorizados con la certificación del nombramiento, la cual puede ser expedida por el secretario o el prosecretario del mismo consejo de administración o del consejo directivo, nombramiento que debe estar inscrito en el Registro Público de Comercio. Por tanto, corresponde a las instituciones crediticias acompañar a la certificación que refiere el artículo 100 citado, el documento por el cual facultó a su funcionario para certificar. Lo anterior, si se toma en consideración que las instituciones de crédito tienen mayor facilidad de acreditar las facultades con las que cuentan sus funcionarios para certificar, atendiendo a los principios de facilidad y proximidad probatoria. En suma, cuando en juicio se presenten copias certificadas de las tiras auditoras que constituyen registros electrónicos mediante los cuales se almacena la información relativa a las operaciones efectuadas electrónicamente a través del dispositivo de acceso de autoservicio que permite realizar consultas y operaciones diversas tales como la disposición de dinero en efectivo, aquéllas deben acompañarse con el documento que acredite la personalidad y las facultades del funcionario autorizado en términos del artículo 90 de la Ley de Instituciones de Crédito."[28]

[28] Disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Plenos de Circuito, civil, Libro 51, Tomo II, febrero de 2018, pág. 992, con número de registro digital: 2016140.

"**DOCUMENTOS CERTIFICADOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 100 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. DEBEN SER EXPEDIDOS POR FUNCIONARIO AUTORIZADO POR LA INSTITUCIÓN BANCARIA CON NOMBRAMIENTO INSCRITO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE COMERCIO Y NO POR APODERADO LEGAL, EN VIRTUD DE QUE NO REÚNE LAS EXIGENCIAS DEL ARTÍCULO 90 DE LA LEY CITADA.** El artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito es taxativo al señalar que las certificaciones a que se refiere únicamente pueden realizarlas los funcionarios autorizados por la entidad financiera para tal efecto, es decir, no dio cabida a interpretación acerca de la persona que debe elaborar la certificación referida, lo que se justifica interpretando el artículo 90 de la misma ley, el cual dispone que el nombramiento otorgado a los funcionarios autorizados debe ser inscrito en el Registro Público del Comercio previa ratificación de firmas ante fedatario público del documento auténtico en el que conste el nombramiento respectivo. En ese sentido, de la interpretación armónica de ambos preceptos, se advierte que el legislador federal previó que el nombramiento del funcionario bancario facultado por dicha institución para cumplir determinadas obligaciones, debía estar inscrito ante el Registro Público de Comercio, porque de esta manera se evita que las entidades bancarias deliberadamente otorguen nombramientos y faculten a cualquier empleado, dependiente o incluso a un tercero ajeno a la organización de la entidad crediticia, según sus intereses; protegiendo a su vez, la certeza de las certificaciones llevadas ante las autoridades, pues con dicha disposición se tiene mayor certidumbre sobre las certificaciones realizadas por los funcionarios bancarios facultados para ello. Por tanto, la certificación realizada al amparo del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito sólo puede llevarla a cabo un funcionario de la institución bancaria previamente autorizado para tal efecto y cuyo nombramiento esté inscrito en el Registro Público del Comercio, no así el apoderado legal del banco, que en la mayoría de las ocasiones no es funcionario de éste, por lo que carece de facultades para ello, pues de hacerlo, podría violentarse el secreto bancario contemplado en el artículo 142 de la ley mencionada, toda vez que tendría acceso a la información que se encuentra bajo resguardo y sigilo de la institución de crédito."[29]

[29] Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Plenos de Circuito, civil, Libro 51, Tomo II, febrero de 2018, pág. 991, con número de registro digital: 2016135.

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

10. Una vez sintetizados los criterios contendientes, es oportuno señalar que el objeto de resolución de una contradicción consiste en unificar los criterios contendientes a fin de abonar en el principio de seguridad jurídica.[30]

11. Asimismo, ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que la existencia de la contradicción de criterios no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales. Es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que **esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto.** Esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

12. En este orden de ideas, **si las cuestiones fácticas siendo parecidas influyen en las decisiones de los órganos de amparo,** ya sea porque se construyó el criterio jurídico a partir de dichos elementos particulares o porque la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, **es inconcuso que la contradicción de criterios no puede configurarse.**

13. En otras palabras, **no resulta necesario que los criterios posiblemente discrepantes deriven de elementos de hechos idénticos, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica** y que, a partir de ésta, arriben a decisiones divergentes.[31]

---

[30] Véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 47/97, de rubro: "**CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA.**", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, común, Tomo VI, diciembre de 1997, pág. 241, con número de registro digital: 197253.

[31] Al respecto, véase la tesis P. XLVII/2009, de rubro: "**CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.**", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Aislada, común, Tomo XXX, julio de 2009, pág. 67, con número de registro digital: 166996; asimismo, la tesis P. V/2011, de rubro: "**CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO.**", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, aislada, común, Tomo XXXIV, julio de 2011, pág. 7, con número de registro digital: 161666.

14. En ese sentido, no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito. Por tanto, si las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

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

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

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

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

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

17. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "**CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.**"[32]

18. Bajo tales consideraciones, se procede al análisis de las condiciones específicas del caso, para la procedencia de la contradicción de criterios.

19. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala, se satisface el requisito. Los órganos contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de una interpretación normativa para llegar a una solución determinada.

20. El **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito,** al resolver el amparo directo 387/2021/3 de su índice determinó –en lo que aquí interesa– que:

i) Los documentos exhibidos en juicio por una institución bancaria que se encuentren certificados en términos del artículo 100 de la LIC están dotados de una presunción de certeza y eficacia probatoria;

ii) Para que surta efectos la presunción de legalidad de los documentos certificados en términos del artículo 100 de la LIC no es indispensable que se exhiban los documentos que justifiquen el nombramiento y las facultades de los funcionarios que hicieron dicha certificación, sino que basta con la mención del acto jurídico a través del cual fueron nombrados, autorizados y facultados, así como los datos de inscripción en el Registro Público del Comercio y;

[32] Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Pleno, común, Tomo XXXII, agosto de 2010, pág. 7, con número de registro digital: 164120.

iii) Para desvirtuar la presunción de certeza de los documentos en comento no basta impugnarlos en cuanto a su alcance y valor probatorio sino que corresponde al cuentahabiente la carga de probar que no se adecua a la realidad de los hechos, que no corresponde a los libros contables de donde se presume proviene su reproducción o, que no fue certificado por el funcionario autorizado.

21. Lo anterior, porque los documentos certificados en términos del artículo 100 de la LIC y exhibidos en juicio por las instituciones bancarias gozan de presunción de certeza jurídica y sólo pueden ser certificados por un funcionario de la institución bancaria previamente autorizado para tal efecto, cuyo nombramiento debe inscribirse en el Registro Público del Comercio.

22. Ello, aunado a un análisis comparativo con diversos criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al artículo 68 de la misma ley, al estimar que ambos preceptos tienen un alcance idéntico respecto a la actividad de certificar o autorizar elementos informativos.

23. Por otra parte, el **Pleno en Materia Civil del Primer Circuito,** al resolver la contradicción de tesis 17/2017 de su índice determinó –en lo que aquí interesa– que:

i) Las reproducciones de los libros, registros y documentos conservados por las instituciones bancarias, certificados en términos del artículo 100 de la LIC, tienen el mismo valor probatorio en juicio que los originales, salvo prueba en contrario;

ii) Las copias certificadas en términos del artículo 100 de la LIC, presentadas en juicio por las instituciones de crédito, deben acompañarse con el documento que acredite la personalidad y las facultades del funcionario autorizado para tales efectos, a fin de que una vez satisfechos tales elementos, la parte contraria pueda controvertir la certificación realizada por el funcionario y;

iii) Las instituciones bancarias son quienes deben soportar la carga de probar que la certificación referida en el artículo 100 de la LIC, se encuentra debidamente realizada por el funcionario autorizado.

24. Esto, porque, por un lado, el legislador federal –con la reforma a la LIC de primero de febrero de dos mil ocho– pretendió simplificar y facilitar el régimen de las operaciones y actividades de las instituciones bancarias y, por otro, buscaba proteger los intereses del público usuario de los servicios financieros. De ahí que para la certificación de la reproducción de documentos en términos del artículo 100 de la LIC, se deben cumplir dos reglas, a saber, que sea elaborada por funcionario autorizado y que la certificación se encuentre debidamente realizada.

25. En ese sentido, el Pleno de Circuito efectuó un análisis conjunto de los artículos 100 y 90 de la LIC, para determinar qué debe entenderse por "funcionario autorizado" para la certificación en comento, al ser un requisito necesario para la valoración de las reproducciones de los documentos exhibidos por las instituciones bancarias en términos del multirreferido artículo 100.

26. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de los criterios interpretativos.** A juicio de esta Primera Sala se satisface el segundo requisito en comento, como se muestra a continuación.

27. Si bien en los casos analizados por los órganos contendientes, los cuentahabientes impugnaron distintos servicios bancarios[33] lo cierto es que ambos órganos se pronunciaron respecto a si, para considerar que las reproducciones de documentos ofrecidas por una institución bancaria dentro de un juicio se encuentran debidamente certificadas, en términos del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito, es necesario exhibir los documentos que acrediten la personalidad y facultad del funcionario que certifica o bien, basta con señalar los datos del acto jurídico por medio del cual se facultó a dicho funcionario.

28. Bajo esta premisa, para efectos del análisis de la contradicción de criterios denunciada, resulta irrelevante el servicio bancario reclamado por los cuentahabientes.

29. Hecha la precisión anterior, esta Primera Sala advierte que los órganos contendientes coinciden en una parte del criterio y contienden en otra. Tal como

[33] Esto es, por un lado, el cobro indebido de cheques y, por otro, múltiples retiros de efectivo por medio de cajero automático, mediante el uso de tarjeta de débito.

se aprecia en los antecedentes antes sintetizados, los órganos colegiados coincidieron en cuanto a que:

a) Las reproducciones de los libros, registros y documentos conservados por las instituciones bancarias y que son certificados en términos del artículo 100 de la LIC y son exhibidos en juicio están dotados de presunción de eficacia probatoria. La exhibición de tales medios y/o documentos corresponde a las instituciones de crédito.

b) Dicha certificación sólo puede llevarla a cabo un funcionario de la institución bancaria previamente autorizado para tal efecto y cuyo nombramiento esté inscrito en el Registro Público del Comercio.

30. Sin embargo, sustentaron posturas **contradictorias** al dilucidar si –para que surta efectos la presunción de legalidad de los documentos certificados y exhibidos en términos del artículo 100 de la LIC– resulta indispensable que se exhiban los documentos que justifiquen la personalidad y facultades de los funcionarios que hicieron la certificación referida o si, por el contrario, basta con la mención del acto jurídico a través del cual fueron nombrados y facultados, así como los datos de inscripción en el Registro Público del Comercio.

31. Respecto a este punto, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito** determinó que, para cumplir con la exigencia a que se refiere el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito, basta con que en la certificación se asienten los datos relativos al nombre del funcionario previamente autorizado para tal efecto y los datos de inscripción del nombramiento respectivo en el Registro Público del Comercio.

32. Por el contrario, el **Pleno en Materia Civil del Primer Circuito** estimó que los documentos certificados y exhibidos en términos del artículo 100 de la LIC, deben acompañarse con los documentos que acrediten la personalidad y las facultades del funcionario autorizado para tales efectos.

33. Ello dado que la expresión "debidamente certificado" a que se refiere el artículo en comento, debe entenderse como la obligación que tienen los funcionarios autorizados al momento de realizar la certificación respectiva, consistente en especificar los elementos necesarios para otorgar certeza jurídica de

que la persona que certificó el documento se encuentra facultada para ello. Lo anterior, a efecto de que, en su caso, la parte contraria pueda controvertir la certificación realizada por dicho funcionario.

34. Del contraste entre los criterios anteriores, es posible advertir una genuina contradicción en cuanto a si –para poder considerar que se encuentran debidamente certificados y, por tanto, opere la presunción de validez a que se refiere la norma– resulta necesario acompañar a los medios y documentos exhibidos en términos del artículo 100 de la LIC, los documentos que acrediten la personalidad y facultades del funcionario que los certificó o, si basta con mencionar tales actos jurídicos.

35. No es óbice a lo anterior que, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito sostiene que corresponde al cuentahabiente probar que no se adecua a la realidad de los hechos, que no corresponde a los libros contables de donde se presume proviene su reproducción o que no fue certificado por el funcionario autorizado. Mientras que el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito aduce que son las instituciones bancarias quienes deben soportar la carga de probar que la certificación referida en el artículo 100 de la LIC, se encuentra debidamente realizada por el funcionario autorizado.

36. Ello, pues si bien pareciera que se trata de criterios contradictorios, lo cierto es que, en esencia, llegan a la misma conclusión. Esto es, las reproducciones certificadas en términos del artículo 100 de la LIC gozan de presunción de certeza, por lo que la carga de la prueba recae en: *i)* la institución de crédito para probar que la certificación en comento fue debidamente realizada por el funcionario autorizado y; *ii)* en el cuentahabiente para probar que la referida certificación no fue debidamente realizada por el funcionario autorizado.

37. **Tercer requisito: Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica.** A partir del punto de toque y diferendo interpretativo entre las posturas reseñadas, es posible formular el siguiente cuestionamiento:

Para poder considerar que las reproducciones de documentos ofrecidas por una institución bancaria dentro de un juicio mercantil se encuentran debidamente certificadas, en términos del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito, *¿es necesario exhibir los documentos que acrediten la personalidad y*

facultad del funcionario que certifica o bien, basta con señalar los datos del acto jurídico por medio del cual se facultó a dicho funcionario?

V. ESTUDIO DE FONDO

38. Para efectos de resolver el punto de contradicción aquí planteado, resulta oportuno traer a cuenta lo que sostuvo esta Primera Sala al resolver las contradicciones de tesis 128/2018[34] y 206/2020.[35] Se precisa que, si bien en dichos asuntos la temática abordada no fue idéntica a la que ahora nos ocupa, resulta útil recordar lo establecido en torno a las presunciones legales y cargas probatorias en asuntos en los que, como en el caso de la presente contradicción, se encuentre involucrada una institución bancaria.

39. En la contradicción de tesis 128/2018,[36] esta Primera Sala se pronunció sobre: *i)* si el NIP que se asocia a una tarjeta bancaria –con el cual se pueden realizar operaciones comerciales– constituye una firma electrónica y *ii)* ¿a quién le corresponde la carga de la prueba cuando en un juicio se ejerce acción de nulidad de *vouchers* emitidos por la realización de una operación comercial efectuada con una tarjeta bancaria? y el aparente consentimiento de la persona se emitió mediante un número de identificación personal (NIP).

40. Respecto a la carga probatoria referida, se precisó que, a partir de un primer acercamiento podría concluirse que, con base en el artículo 1196 del Código de Comercio, la carga de la prueba le correspondería al usuario, en tanto que el destinatario –de conformidad con el artículo 90 bis del Código de Comer-

[34] Asunto resuelto en sesión de nueve de enero de dos mil diecinueve por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros integrantes de la Primera Sala: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

[35] Asunto resuelto en sesión de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las señoras y los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

[36] De la cual derivó la jurisprudencia 1a./J. 16/2019 (10a.), de rubro: "**NULIDAD DE PAGARÉ (VOUCHER). CARGA DE LA PRUEBA DE LAS OPERACIONES EFECTUADAS MEDIANTE EL USO DE TARJETA BANCARIA AUTORIZADAS A TRAVÉS DE LA DIGITACIÓN DEL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL (NIP) EN DISPOSITIVOS DENOMINADOS 'TERMINAL PUNTO DE VENTA'.**". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* civil, Libro 66, Tomo II, mayo de 2019, pág. 1228, con número de registro digital: 2019919.

cio– tiene a su favor la presunción legal de tener como emisario y actuar en consecuencia cuando se haya aplicado el método de identificación acordado. Lo anterior aunado a que, la institución financiera de acuerdo con el artículo 1298- A, puede ofrecer como medio de prueba el mensaje de datos y su valoración probatoria dependerá de la fiabilidad del método ocupado para generarlo.

41. No obstante lo anterior, se estimó necesario abordar dos cuestiones antes de distribuir de forma concluyente la carga probatoria: *1)* La presunción legal a favor del destinatario y *2)* Los supuestos que podrían originar asuntos en los que un particular desconoce los cargos hechos a su cuenta derivados de diversas compras efectuadas en un establecimiento comercial en donde se utilizó como medio de pago una tarjeta bancaria con *chip*, que para efectos de autorización ingresó una firma electrónica (NIP) y se emitieron *vouchers* en los que se observó la leyenda: "*NIP VERIFICADA o PIN VERIFIED*".

42. Respecto a la presunción legal a favor del destinatario (banco), se consideró que, si bien el hecho presumido por la ley debe ser aceptado por el Juez y por todo el mundo como cierto sin necesidad de ser probado (mientras no se demuestre lo contrario), **lo cierto es que el hecho del cual se presume aquél y que le sirve de antecedente, sí necesita de mayores elementos de convicción para que el Juez lo considere cierto y pueda aplicar esa presunción.**

43. En este sentido se precisó que, si bien el artículo 1196 del Código de Comercio establece que el que niega está obligado a probar cuando su contraparte tiene una presunción legal a su favor, siendo que en el caso el destinatario del mensaje (banco) cuenta con las presunciones establecidas en el artículo 90 bis del mismo Código; lo cierto es que **el hecho del cual se presume aquél y que le sirve de antecedente, sí necesita la plena prueba para que el Juez lo considere cierto y pueda aplicar esa presunción, tal como lo establece el artículo 1280 del Código de Comercio.**

44. En ese contexto, esta Primera Sala reconoció que, en la actualidad, en la mayoría de las operaciones comerciales se ocupan medios electrónicos con la finalidad de realizar actos jurídicos entre particulares. No obstante, se han creado mecanismos que otorgan seguridad a las transacciones, permitiendo una equivalencia funcional entre los actos realizados vía medios electrónicos, ópticos o similares, y los documentos escritos exigidos para ciertos actos jurídicos.

45. Conforme a lo expuesto, esta Primera Sala consideró que, previo a que se arroje la carga de la prueba al usuario que niega haber firmado electrónicamente el *voucher*, la institución financiera tiene que probar que el método de identificación acordado con el emisor se aplicó de manera correcta. En consecuencia, si la institución financiera quiere gozar de la presunción legal referente a tener como emisor al que envió el mensaje de datos, deberá probar haber utilizado un procedimiento acordado con el usuario para establecer que el mensaje venía de aquél de conformidad con lo pactado en el contrato.

46. A partir de lo anterior, se determinó que, cuando se demanda la nulidad de los *vouchers* emitidos con motivo del uso de una tarjeta bancaria autorizados mediante la digitación de un número de identificación personal (NIP), y el usuario niega haber realizado los pagos que originaron los cargos cuya cancelación demanda, es a la institución bancaria a quien le corresponde ofrecer las pruebas pertinentes a efecto de acreditar que fue el propio usuario quien realizó dicha transacción.

47. En ese contexto, se apuntó que son las **instituciones bancarias** prestadoras del servicio las que se encuentran en una posición dominante en la relación de consumo, por lo que **están obligadas a garantizar la seguridad en todas las operaciones que se lleven a cabo con motivo de los contratos celebrados con sus clientes,** pues **son ellas las que cuentan con dispositivos y mecanismos que facilitan la aportación de pruebas,** al ser las encargadas de la implementación de las medidas de seguridad a efecto de poder verificar no sólo los montos de las disposiciones o los cargos, sino la utilización de la tarjeta que cuenta con mecanismo *chip* y del número de identificación personal de los usuarios.

48. Por otra parte, al resolver la contradicción de tesis 206/2020,[37] esta Primera Sala se avocó al análisis de la carga de la prueba del funcionamiento

[37] De la cual derivó la jurisprudencia 1a./J. 17/2021 (10a.), de rubro: "**TRANSFERENCIAS ELECTRÓNICAS BANCARIAS. CUANDO SE RECLAME SU NULIDAD, CORRESPONDE A LA INSTITUCIÓN BANCARIA DEMOSTRAR QUE SE SIGUIERON LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS NORMATIVAMENTE PARA ACREDITAR SU FIABILIDAD.**". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Libro 1, mayo de 2021, Tomo II, pág. 1752, con número de registro digital: 2023157.

de los procedimientos establecidos para acreditar la fiabilidad de las transferencias bancarias, cuando se hubiere reclamado la nulidad de éstas.

49. En lo que aquí interesa, señaló que, a partir del desarrollo de nuevas tecnologías de la información, los bancos se vieron obligados a mantenerse a la vanguardia, mediante la implementación de mecanismos tecnológicos que propician la inclusión, movilidad, accesibilidad y reducción de costos de los usuarios. Tal es el caso de la implementación del servicio de banca por *Internet*.

50. No obstante, ante la presencia de múltiples riesgos electrónicos, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha estimado relevante la actualización de los mecanismos de identificación de los clientes, así como la definición de controles específicos que deben observar las instituciones de crédito, de acuerdo con el grado de riesgo de las operaciones realizadas a través del uso de medios electrónicos.

51. En este sentido, la Primera Sala sostuvo que no puede presumirse la fiabilidad de la banca electrónica a partir de la mera acreditación de que una transferencia electrónica de dinero se llevó a cabo utilizando un determinado mecanismo de autenticación por parte del usuario. Antes bien, dicha presunción solamente se puede obtener una vez que la institución bancaria demuestre haber seguido el procedimiento exigido normativamente para la realización de la operación de que se trate.

52. De ahí que tratándose de una polémica en que resulte controvertida la realización de una operación de transferencia de dinerario a una cuenta de un tercero u otra institución bancaria, corresponde a la institución bancaria acreditar que la operación se realizó de acuerdo a los protocolos exigidos por las disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito que son emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

53. Lo anterior, en el entendido de que la carga de la prueba de referencia corresponde a la acreditación del sistema dispuesto por la institución bancaria para la operación de los protocolos establecidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al momento en que se llevó a cabo la transferencia de recursos dinerarios, de modo que tal sistema no fue vulnerado por algún agente externo.

54. Afirmación anterior que no contraviene lo dispuesto en el artículo 1196 del Código de Comercio, en que se obliga a probar al que niega, cuando al hacerlo se desconoce una presunción legal. Ello, pues aun cuando las transferencias electrónicas cuentan con presunción de fiabilidad en favor de la institución financiera, es necesario que el hecho que se presume y le sirve de antecedente, se funde en mayores elementos probatorios para que el Juez lo considere cierto y pueda aplicar esa presunción.

55. Criterio que, además, encuentra sustento en los artículos 1194, 1195 y 1196 del Código de Comercio, por virtud de los cuales se impone la demostración de los hechos controvertidos a la parte que tenga mayor facilidad para aportar los medios conducentes y no a la que se pueda ver en mayores dificultades o en la imposibilidad para hacerlo, la cual encuentra una aplicación especial, tratándose del caso de los consumidores.

56. Razón por la que, en las circunstancias concretas, la carga de la prueba implica que sea la parte que ostenta una posición dominante en la relación de consumo la que deba acreditar el funcionamiento en las condiciones debidas, pues lo contrario podría representar un obstáculo excesivo para el usuario del servicio en la demostración de su pretensión.

57. Bajo tales consideraciones, se concluyó que las instituciones bancarias deben ser las que acrediten que el sistema de banca electrónica operó de acuerdo a la normatividad establecida al momento de llevar a cabo la operación impugnada, pues a diferencia de los usuarios, las instituciones financieras cuentan con mayor facilidad para acceder a la información relevante que dé cuenta de las operaciones controvertidas, en atención a la obligación de resguardo de la información, que le asiste en términos de la sección quinta, del capítulo X, de las Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito.

58. En este sentido, se puntualizó que, de conformidad con el artículo 316 bis 14 de la sección referida, las instituciones bancarias tienen la obligación de mantener bases de datos de todas las operaciones no reconocidas que se realicen utilizando el sistema de banca electrónica, de las cuales debe conservar determinada información básica por cinco años a partir de su registro.

59. De lo que se desprende que el consumidor se encuentra en una posición de desventaja frente al prestador del servicio bancario en línea, al no contar

con los mecanismos tecnológicos necesarios a los que sí puede acceder la institución bancaria. Aunado a lo cual debe considerarse que puede existir resistencia de la institución bancaria frente al ofrecimiento de pruebas por parte del cliente, a fin de revisar la estructura y conformación de sus servicios, al encontrarse tales datos bajo resguardo a los que no puede tener acceso cualquier persona.

60. Por tanto, a fin de dilucidar controversias, los Jueces requieren una evaluación integral, de la información proporcionada y son las instituciones bancarias las que están en aptitud de allegarse y verificar dicha información.

61. Lo anterior, sin que pueda llegarse al extremo de exigir de la institución financiera demostrar la fiabilidad genérica de todo su sistema ante cualquier tipo de riesgo que no se hubiere llegado a materializar. Esto, pues por la naturaleza mercantil en la que se enmarca la controversia, si bien les asiste legitimación a los usuarios del servicio financiero para reclamar el indebido cumplimiento de las obligaciones normativas a cargo de las instituciones bancarias; no corresponde en esta instancia revisar el absoluto cumplimiento de las obligaciones en materia de ciberseguridad que asisten a dichas entidades en la operación de la banca electrónica, sino únicamente aquellas que permitieran identificar una irregularidad al momento de que llevara a cabo la operación controvertida y con ello acreditar la nulidad de la operación que se reclama.

62. Criterio anterior que en modo alguno puede considerarse como una carga excesiva para las instituciones del sector, en tanto que la asignación particular de dicha carga probatoria se encuentra justificada en la protección reforzada que asiste a los consumidores. Protección que no sólo debe entenderse en el ámbito administrativo, sino también civil y mercantil, en tanto las relaciones de consumo se sirven de instrumentos normativos e instituciones jurídicas de naturaleza civil y/o mercantil para adoptar una estructura e identidad jurídicas, que finalmente siempre quedan sometidas al régimen especial de protección al consumidor.

63. Con base en lo determinado en las contradicciones de tesis antes reseñadas, esta Primera Sala coincide con lo resuelto por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito en el sentido de que:

(i) Los documentos certificados en términos del artículo 100 de la LIC, presentados en juicio por las instituciones de crédito deben acompañarse con el

documento que acredite la personalidad y las facultades del funcionario autorizado para tales efectos. Lo anterior, a fin de que una vez satisfechos tales elementos, la parte contraria pueda controvertir la certificación realizada por el funcionario, y

(ii) Las instituciones bancarias son quienes deben soportar la carga de probar que la certificación referida en el artículo 100 de la LIC, se encuentra debidamente realizada por el funcionario autorizado.

64. Lo anterior dado que, si bien el artículo 100 de la ley en comento establece que los documentos certificados por el funcionario de la institución de crédito tendrán en juicio el mismo valor probatorio que los libros, registros y documentos microfilmados o grabados en discos ópticos, o conservados a través de cualquier otro medio autorizado; lo cierto es que para que opere dicha presunción resulta necesario dotar de mayores elementos que, en conjunto, permitan al juzgador resolver sobre la controversia respecto a la autenticidad de la información aportada.

65. Ello, sin que de modo alguno pueda estimarse que se trata de una imposición excesiva en detrimento del principio de igualdad procesal de las partes, pues lo cierto es que las instituciones de crédito tienen la obligación de conservar su contabilidad, libros y documentos correspondientes por el tiempo que determine la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en la normativa legal que para tal efecto sea emitida.[38]

[38] Esto, de conformidad con el artículo 99 de la Ley de Instituciones de Crédito, de texto siguiente:
"Artículo 99. Todo acto o contrato que signifique variación en el activo o en el pasivo de una institución de crédito o implique obligación directa o contingente, deberá ser registrado en la contabilidad el mismo día en que se efectúen. La contabilidad, los libros y documentos correspondientes y el plazo que deban ser conservados, se regirán por las disposiciones de carácter general que dicte la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tendientes a asegurar la confiabilidad, oportunidad y transparencia de la información contable y financiera de las instituciones.
"La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en protección de los intereses del público ahorrador, podrá ordenar como medida correctiva a las instituciones de crédito realizar correcciones o modificaciones a sus estados financieros, así como instruir la publicación de dichas correcciones o modificaciones, debiendo escuchar previamente a la institución de crédito afectada, y resolver en plazo no mayor a tres días hábiles. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.
"La contabilidad con los ajustes requeridos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores será la utilizada para todos los efectos contables y legales conducentes."

66. Además, dicha obligación resulta congruente con los principios de proximidad y facilidad probatoria, conforme a los cuales, debe satisfacer la carga de la prueba la parte que dispone de los medios de prueba y que puede producirlos o aportarlos al proceso con mayor facilidad para que pueda ser valorada por el Juez; no a la que se pueda ver en mayores dificultades o en la imposibilidad para hacerlo.

67. Sentido en el cual, las instituciones de crédito no sólo tienen al alcance los estados financieros y demás documentos derivados de las operaciones bancarias efectuadas por los usuarios, sino también la relación de nombramientos y funciones del personal propio. Circunstancia que guarda relación con el primer párrafo del artículo 90 de la misma ley, en que se establece que, para acreditar la personalidad y facultades de los funcionarios de las instituciones de crédito, bastará exhibir una certificación de su nombramiento, expedida por el secretario o prosecretario del consejo de administración o consejo directivo.[39]

68. En consecuencia, esta Primera Sala coincide con el criterio del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito en cuanto a que para considerar "*debidamente certificadas*" las impresiones obtenidas de los sistemas o medios a que hace referencia el artículo 100 de la LIC, se deben acompañar los documentos que acreditan la personalidad y facultades de quien los certifica. Con lo anterior, se dota al juzgador de mayores elementos probatorios para que el Juez lo con-

[39] "Artículo 90. Para acreditar la personalidad y facultades de los funcionarios de las instituciones de crédito, incluyendo a los delegados fiduciarios, bastará exhibir una certificación de su nombramiento, expedida por el secretario o prosecretario del consejo de administración o consejo directivo.
"Los poderes que otorguen las instituciones de crédito no requerirán otras inserciones que las relativas al acuerdo del consejo de administración o del consejo directivo, según corresponda, que haya autorizado su otorgamiento, a las facultades que en los estatutos sociales o en sus respectivas leyes orgánicas y reglamentos orgánicos se concedan al mismo consejo y a la comprobación del nombramiento de los consejeros.
"Se entenderá que los poderes conferidos de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo 2554 del Código Civil Federal o de sus correlativos en los estados de la República y el Distrito Federal comprenden la facultad de otorgar, suscribir, avalar y endosar títulos de crédito, aun cuando no se mencione expresamente dicha facultad.
"Los nombramientos de los funcionarios bancarios deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio, previa ratificación de firmas, ante fedatario público, del documento auténtico en que conste el nombramiento respectivo.
"Los nombramientos del secretario y prosecretario del consejo de administración o consejo directivo deberán otorgarse en instrumento ante fedatario público y ser inscritos en el Registro Público de Comercio."

sidere cierto y, en consecuencia, pueda aplicar la presunción a que se refiere el artículo en comento.

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

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

DOCUMENTOS CERTIFICADOS EXHIBIDOS EN JUICIO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 100 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. PARA QUE SU CERTIFICACIÓN SE CONSIDERE DEBIDAMENTE REALIZADA Y PUEDA SURTIR EFECTOS LA PRESUNCIÓN CONTENIDA EN LA LEY, SE DEBEN ACOMPAÑAR LOS DOCUMENTOS QUE ACREDITAN LA PERSONALIDAD Y FACULTADES DE QUIEN LOS CERTIFICA.

Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito y un Pleno de Circuito sustentaron posturas contradictorias al dilucidar si –para que surta efectos la presunción de legalidad de los documentos certificados y exhibidos en términos del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito– resulta indispensable que se exhiban los documentos que justifiquen la personalidad y facultades de los funcionarios que hicieron la certificación referida o si, por el contrario, basta con la mención del acto jurídico a través del cual fueron nombrados y facultados, así como los datos de inscripción en el Registro Público de Comercio. Por una parte, el Tribunal Colegiado consideró que para cumplir con la exigencia a que se refiere el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito, basta con que en la certificación se asienten los datos relativos al nombre del funcionario previamente autorizado para tal efecto y los datos de inscripción del nombramiento respectivo en el Registro Público de Comercio. Por el contrario, el Pleno de Circuito determinó que los documentos certificados y exhibidos en términos del artículo 100 en comento, deben acompañarse con los documentos que acrediten la personalidad y las facultades del funcionario autorizado para tales efectos.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala sostiene que, para que los documentos certificados en términos del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito, exhibidos dentro de juicios mercantiles por las instituciones de crédito, gocen del mismo valor probatorio que los libros, registros y documentos microfilmados

o grabados en discos ópticos, o conservados a través de cualquier otro medio autorizado, deben acompañarse con el documento que acredite la personalidad y las facultades del funcionario autorizado para realizar dicha certificación.

Justificación: En congruencia con los principios de proximidad y facilidad probatoria, así como de la aplicación analógica de los criterios emitidos por la Primera Sala al resolver las contradicciones de tesis 128/2018 y 206/2020, corresponde a las instituciones de crédito soportar la carga de la prueba respecto a la acreditación de la personalidad y las funciones de los funcionarios que certifican la información aportada dentro de un juicio mercantil, en términos del artículo 100 de la ley en comento. Ello, con la finalidad de dotar a los Jueces de mayores elementos que, en conjunto, le permitan resolver una controversia en torno a la autenticidad de la información aportada. Lo anterior, sin que pueda estimarse como una imposición excesiva en detrimento del principio de igualdad procesal de las partes, toda vez que las instituciones de crédito no sólo tienen a su alcance los estados financieros y demás documentos derivados de las operaciones bancarias efectuadas por los usuarios, sino también la relación de nombramientos y funciones de su personal. De ahí que las instituciones de crédito gozan de mayor facilidad para aportar tales probanzas.

VII. DECISIÓN

70. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por esta Primera Sala precisada en el apartado VI de la presente ejecutoria.

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

Notifíquese; remítase testimonio de la presente resolución a los órganos colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de la Ministra y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra los emitidos por los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (quienes se reservaron voto de minoría).

Firman el señor Ministro presidente de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 17/2021 (10a.), 1a./J. 16/2019 (10a.), PC.I.C. J/63 C (10a.) y PC.I.C. J/62 C (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas, 24 de mayo de 2019 a las 10:29 horas y 2 de febrero de 2018 a las 10:04 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DOCUMENTOS CERTIFICADOS EXHIBIDOS EN JUICIO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 100 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. PARA QUE SU CERTIFICACIÓN SE CONSIDERE DEBIDAMENTE REALIZADA Y PUEDA SURTIR EFECTOS LA PRESUNCIÓN CONTENIDA EN LA LEY, SE DEBEN ACOMPAÑAR LOS DOCUMENTOS QUE ACREDITAN LA PERSONALIDAD Y FACULTADES DE QUIEN LOS CERTIFICA.

Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito y un Pleno de Circuito sustentaron posturas contradictorias al dilucidar si –para que surta efectos la presunción de legalidad de los documentos certificados y exhibidos en términos del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito– resulta indispensable que se exhiban los documentos que justifiquen la personalidad y facultades de los funcionarios que hicieron la certificación referida o si, por el contrario, basta con la mención del acto jurídico a través del cual fueron nombrados y facultados, así como los datos de inscripción en el Registro Público de Comercio. Por una parte, el Tribunal Colegiado consideró que para cumplir con la exigencia a que se refiere el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito, basta con que en la certificación se asienten los datos relativos al nombre del funcionario previamente autorizado para tal efecto y los datos de inscripción del nombramiento respectivo en el Registro Público de Comercio. Por el contrario, el Pleno de Circuito determinó

que los documentos certificados y exhibidos en términos del artículo 100 en comento, deben acompañarse con los documentos que acrediten la personalidad y las facultades del funcionario autorizado para tales efectos.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala sostiene que, para que los documentos certificados en términos del artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito, exhibidos dentro de juicios mercantiles por las instituciones de crédito, gocen del mismo valor probatorio que los libros, registros y documentos microfilmados o grabados en discos ópticos, o conservados a través de cualquier otro medio autorizado, deben acompañarse con el documento que acredite la personalidad y las facultades del funcionario autorizado para realizar dicha certificación.

Justificación: En congruencia con los principios de proximidad y facilidad probatoria, así como de la aplicación analógica de los criterios emitidos por la Primera Sala al resolver las contradicciones de tesis 128/2018 y 206/2020, corresponde a las instituciones de crédito soportar la carga de la prueba respecto a la acreditación de la personalidad y las funciones de los funcionarios que certifican la información aportada dentro de un juicio mercantil, en términos del artículo 100 de la ley en comento. Ello, con la finalidad de dotar a los jueces de mayores elementos que, en conjunto, le permitan resolver una controversia en torno a la autenticidad de la información aportada. Lo anterior, sin que pueda estimarse como una imposición excesiva en detrimento del principio de igualdad procesal de las partes, toda vez que las instituciones de crédito no sólo tienen a su alcance los estados financieros y demás documentos derivados de las operaciones bancarias efectuadas por los usuarios, sino también la relación de nombramientos y funciones de su personal. De ahí que las instituciones de crédito gozan de mayor facilidad para aportar tales probanzas.

1a./J. 72/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 300/2022. Entre los sustentados por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito. 19 de abril de 2023. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidentes: Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quienes reservaron su derecho para

formular voto de minoría. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Gregorio Delfino Castillo Porras.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 17/2017, la cual dio origen a la jurisprudencia PC.I.C. J/62 C (10a.), de título y subtítulo: "TIRAS AUDITORAS CERTIFICADAS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 100 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. CUANDO SE EXHIBEN EN JUICIO DICHOS REGISTROS ELECTRÓNICOS DEBEN ACOMPAÑARSE CON EL DOCUMENTO QUE ACREDITE LA PERSONALIDAD Y LAS FACULTADES DEL FUNCIONARIO QUE LAS CERTIFICA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de febrero de 2018 a las 10:04 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 51, febrero de 2018, Tomo II, página 992, con número de registro digital: 2016140; y

El sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 387/2021 (relacionado con el amparo directo 393/2021), en el que determinó que para que surta efectos la presunción de certeza y eficacia probatoria de los documentos certificados a que se refiere el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito, basta con que en la certificación se asienten los datos relativos al nombre del funcionario previamente autorizado para tal efecto y los datos de inscripción del nombramiento respectivo en el Registro Público de Comercio.

Tesis de jurisprudencia 72/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de mayo de dos mil veintitrés.

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 128/2018 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de mayo de 2019 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo II, mayo de 2019, página 1157, con número de registro digital: 28661.

La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 206/2020 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo II, mayo de 2021, página 1693, con número de registro digital: 29801.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de julio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

JUICIO SUCESORIO INTESTAMENTARIO. LA PERSONA QUE ADUCE TENER DERECHOS HEREDITARIOS Y NO FUE LLAMADA AL PROCEDIMIENTO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO A PESAR DE HABERSE CERRADO LA PRIMERA ETAPA DEL PROCEDIMIENTO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 359/2022. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR EL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO. 22 DE FEBRERO DE 2023. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIA: MARIANA AGUILAR AGUILAR.

ÍNDICE TEMÁTICO

El problema jurídico que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver consiste en determinar si el juicio de amparo indirecto es procedente contra la **falta de llamamiento de una persona que aduce tener derechos hereditarios a un juicio sucesorio intestamentario,** una vez cerrada la primera etapa del juicio –concerniente a la declaratoria de herederos, en la que no fue reconocida con ese carácter–, aun cuando todavía no se haya dictado la resolución definitiva –conceptuada como la aprobación del proyecto de partición y adjudicación con la que culmina la última etapa del juicio– y sin necesidad de agotar previamente los medios ordinarios de defensa.

Lo anterior en vista de que, por un lado, el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito,** al resolver el **amparo en revisión 54/2022** de su índice, concluyó que la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido por una persona que no fue llamada a un juicio sucesorio intestamentario, a pesar de haber sido señalada como presunta heredera en la denuncia de la sucesión, no depende de que el juicio haya concluido o no, sino que basta con

que la persona sostenga que no fue llamada al juicio sucesorio (por falta o indebido emplazamiento) y que, por esa razón, no fue reconocida con el carácter de heredera al cierre de la primera etapa, para tener por actualizada la hipótesis de procedencia contenida en el artículo 107, fracción VI, de la Ley de Amparo, ya que desde ese momento la persona adquiere la calidad de tercera extraña, el cual no mutará durante el resto del juicio.

Adicionalmente, a la luz de lo resuelto por la Primera Sala en la contradicción de tesis 74/1997, el mencionado Tribunal Colegiado del Tercer Circuito sostuvo que, en este tipo de casos, no es exigible que quien pretende ser reconocido como heredero agote los recursos ordinarios previstos en los códigos de procedimientos civiles, pues, al no haber sido parte en el juicio sucesorio, no tendría acceso a ellos por la calidad de tercero extraño que ostenta.

En cambio, al fallar el **amparo en revisión 344/2007,** el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito** resolvió que un juicio de amparo indirecto promovido por una persona que no fue llamada a un juicio sucesorio intestamentario, por no haber sido señalada como presunta heredera en la denuncia de la sucesión, es improcedente cuando todavía no se ha dictado la resolución que pone fin al procedimiento sucesorio intestamentario. Esto, con fundamento en el artículo 73, fracciones XIII y XVIII, en relación con el artículo 114, fracciones IV y V, ambos de la Ley de Amparo abrogada, así como con apoyo en lo resuelto por la Primera Sala en la mencionada contradicción de tesis 74/1997.

Además, el Tribunal Colegiado del Sexto Circuito sostuvo que, antes de acudir al amparo, la persona que pretende ser llamada a juicio y ser reconocida como heredera debe agotar el incidente de nulidad al que se refiere la fracción III del artículo 769 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla, aun cuando no haya sido señalada como presunta heredera en el intestamentario de origen, ya que ese incidente constituye el procedimiento específicamente establecido en la ley para obtener la nulidad de todo lo actuado en un juicio sucesorio.

Una vez confirmada la existencia de la contradicción de criterios, esta Primera Sala considera que debe prevalecer el criterio consistente en que el juicio de amparo indirecto sí es procedente cuando una persona que aduce tener derechos

hereditarios lo promueve contra la falta de llamamiento a un juicio sucesorio intestamentario en el que ya se cerró la primera etapa y no se le reconoció el carácter de heredera, sin necesidad de que espere al dictado de la resolución de partición y adjudicación con la que culmina la última etapa del juicio, ni de que agote los medios ordinarios de defensa previstos en los códigos de procedimientos civiles, dada la calidad de tercera extraña que le asiste, ya sea de modo típico o auténtico o de modo equiparado, siempre y cuando se verifique que la persona no ha perdido este carácter.

ÍNDICE

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I	**Competencia**	Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la contradicción de criterios.	3-5
II	**Legitimación**	La denuncia de la contradicción proviene de parte legitimada.	5-6
III	**Criterios denunciados**	Por un lado, el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito,** al resolver el **amparo en revisión 54/2022** de su índice, concluyó que la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido por una persona que no fue llamada a un juicio sucesorio intestamentario, a pesar de haber sido señalada como presunta heredera en la denuncia de la sucesión, no depende de que el juicio haya concluido o no, sino que basta con que la persona sostenga que no fue llamada al juicio sucesorio (por falta o indebido emplazamiento) y que, por esa razón, no fue reconocida con el carácter de heredera al cierre de la primera etapa, para tener por actualizada la hipótesis de procedencia contenida en el artículo 107, fracción VI, de la Ley de Amparo, ya que desde ese momento la persona adquiere la calidad de tercera extraña, el cual no mutará durante el resto del juicio. Adicionalmente, a la luz de lo resuelto por la Primera Sala en la contradicción de tesis	6-17

		74/1997, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito sostuvo que en este tipo de casos no es exigible que quien pretende ser reconocido como heredero agote los recursos ordinarios previstos en los códigos de procedimientos civiles, pues, al no haber sido parte en el juicio sucesorio, no tendría acceso a ellos por la calidad de tercero extraño que ostenta. En cambio, al fallar el **amparo en revisión 344/2007,** el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito** resolvió que un juicio de amparo indirecto promovido por una persona que no fue llamada a un juicio sucesorio intestamentario, por no haber sido señalada como presunta heredera en la denuncia de la sucesión, es improcedente cuando todavía no se ha dictado la resolución que pone fin al procedimiento sucesorio intestamentario. Esto, con fundamento en el artículo 73, fracciones XIII y XVIII, en relación con el artículo 114, fracciones IV y V, ambos de la Ley de Amparo abrogada, así como con apoyo en lo resuelto por la Primera Sala en la mencionada contradicción de tesis 74/1997. Además, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito sostuvo que, antes de acudir al amparo, la persona que pretende ser llamada a juicio y ser reconocida como heredera debe agotar el incidente de nulidad al que se refiere la fracción III del artículo 769 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla, aun cuando no haya sido señalada como presunta heredera en el intestamentario de origen, ya que ese incidente constituye el procedimiento específicamente establecido en la ley para obtener la nulidad de todo lo actuado en un juicio sucesorio.	
IV	**Existencia de la contradicción**	La contradicción de criterios es existente.	17-32

V	**Estudio**	Esta Primera Sala considera que debe prevalecer el criterio consistente en que el juicio de amparo indirecto sí es procedente cuando una persona que aduce tener derechos hereditarios lo promueve contra la falta de llamamiento a un juicio sucesorio intestamentario en el que ya se cerró la primera etapa y no se le reconoció el carácter de heredera, sin necesidad de que espere al dictado de la resolución de partición y adjudicación con la que culmina la última etapa del juicio, ni de que agote los medios ordinarios de defensa previstos en los códigos de procedimientos civiles, dada la calidad de tercera extraña que le asiste, ya sea de modo típico o auténtico o de modo equiparado, siempre y cuando se verifique que la persona no ha perdido este carácter.	32-51
VI	**Decisión**	PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada. SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el penúltimo apartado de este fallo. TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial.	51

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al **veintidós de febrero de dos mil veintitrés,** emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios suscitada entre el sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al fallar el amparo en revisión 54/2022 y el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al fallar el amparo en revisión 344/2007.

El problema jurídico que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver consiste en determinar si para la procedencia de un juicio de amparo indirecto promovido por una persona contra la falta de llamamiento a un juicio sucesorio intestamentario, en el que ya se cerró la primera etapa y no se le reconoció el carácter de heredera, es necesario que espere al dictado de la resolución de partición y adjudicación con la que culmina la última etapa del juicio y/o que agote los medios ordinarios de defensa previstos en los códigos de procedimientos civiles, tomando en cuenta la calidad de tercera extraña que le asiste, ya sea de modo típico o de modo equiparado.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. Denuncia de la contradicción. Mediante proveído de veinticuatro de octubre de dos mil veintidós, el Magistrado presidente del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado por dicho órgano jurisdiccional en el amparo en revisión 54/2022 y el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito en el amparo en revisión 344/2007, del que derivó la tesis VI.2o.C.597 C.[1]

2. Trámite de la denuncia. En acuerdo de siete de noviembre de dos mil veintidós, el entonces presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de la posible contradicción de criterios, ordenó su registro con el número de expediente 359/2022 y turnó el asunto para su estudio a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

3. Asimismo, el entonces presidente del Alto Tribunal solicitó a la presidencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito que informara

[1] **Tesis VI.2o.C.597 C,** registro digital: 170323, de rubro: "EMPLAZAMIENTO A JUICIO SUCESORIO INTESTAMENTARIO. SI EL JUICIO DE ORIGEN NO HA CONCLUIDO POR RESOLUCIÓN FIRME, EN LA QUE SE APRUEBE LA PARTICIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS BIENES, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO PARA RECLAMAR LA FALTA O ILEGALIDAD DE AQUÉL, SI NO SE AGOTA EL INCIDENTE DE NULIDAD DE TODO LO ACTUADO A PARTIR DE LA DENUNCIA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 769, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE PUEBLA."

si el criterio que sostuvo en el amparo en revisión 344/2007 de su índice se encuentra vigente.

4. Avocamiento. En acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil veintidós, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, entonces presidenta de la Primera Sala, se avocó al conocimiento del asunto.

5. Integración. Mediante acuerdo de dos de diciembre de dos mil veintidós, la entonces Ministra presidenta de la Primera Sala tuvo al presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito informando que el criterio que ese órgano jurisdiccional sostuvo en el amparo en revisión 344/2007 se encuentra vigente.

6. En consecuencia, al quedar integrado el asunto, la Ministra presidenta ordenó el envío de los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

7. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver esta contradicción de criterios de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, en relación con los puntos segundo, fracción V y tercero del Acuerdo General 1/2023 del Pleno de este Alto Tribunal, sin que se considere necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

8. Lo anterior, sin perjuicio de que el dieciséis de enero de dos mil veintitrés haya iniciado funciones el Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Sur, al que correspondería conocer de esta contradicción de criterios por suscitarse entre dos Tribunales Colegiados en Materia Civil de los Circuitos Tercero y Sexto, comprendidos en esa región.[2]

[2] **Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y**

9. Ello, ya que de acuerdo con lo establecido en los artículos primero, fracción II, y quinto transitorios del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[3] los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de enero de dos mil veintitrés

"**Artículo 2. Competencia.** Los Plenos Regionales conocerán de los asuntos en la materia de su especialidad, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 7, 8, 12, 13, 14 y 15 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales."

"**Artículo 4. Inicio de funciones.** Los Plenos Regionales de la Región Centro-Norte y los Plenos Regionales de la Región Centro-Sur iniciarán funciones el 16 de enero de 2023."

Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de enero de dos mil veintitrés

"**Artículo 8. Circuitos que comprende la Región Centro-Sur.** La Región Centro-Sur comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias civil y de trabajo; Tercero; Sexto; Séptimo; Décimo; Décimo Primero; Décimo Tercero; Décimo Cuarto; Décimo Octavo; Vigésimo; Vigésimo Primero; Vigésimo Séptimo; Vigésimo Noveno; Trigésimo Primero; y Trigésimo Segundo."

"**Artículo 14. Competencia en contradicciones de criterios.** Conforme a los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución; 42, fracciones I y II de la Ley Orgánica; 226 y 227 de la Ley de Amparo y demás normas aplicables, los Plenos Regionales tienen competencia para:

"**I.** Resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito que pertenezcan a la misma región; y, ..."

Ley Orgánica del Poder Judicial vigente

"**Artículo 42.** Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los plenos regionales para:

"**I.** Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer; ..."

[3] **Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno**

"**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."

"**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."

10. Además, a la fecha de resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha dispuesto, mediante acuerdo general u otro instrumento, el envío de las contradicciones de criterios ya radicadas en sus Salas o en el propio Pleno, a los Plenos Regionales competentes.

II. LEGITIMACIÓN

11. La denuncia de la contradicción de criterios proviene de parte legitimada de acuerdo con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigentes hasta el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno,[4] pues la realizó el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito que contiende.

III. CRITERIOS DENUNCIADOS

12. Para verificar la existencia de la contradicción de criterios denunciada, es necesario relatar los antecedentes fácticos y jurídicos que sustentan cada una de las decisiones materia de la denuncia.

A. Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito (amparo en revisión 54/2022)

13. Hechos. El **diecinueve de octubre de dos mil veinte,** los hermanos **********, ********** y **********, todos de apellidos **********, así como el señor **********, denunciaron el **juicio sucesorio intestamentario** a bienes de sus padres, ********** y **********.

---

[4] **Ley de Amparo**
"**Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios 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 Fiscal General de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

14. En su comparecencia, los denunciantes manifestaron bajo protesta de decir verdad que **también tenían derecho a heredar** sus hermanas ********** y **********, ambas de apellidos **********, así como **********, única hija de su finado hermano **********.

15. Correspondió conocer de la denuncia a una Jueza de lo Familiar del Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco, quien ordenó su registro con el número de expediente **********, la admitió a trámite y ordenó la publicación de edictos "*convocando a los interesados para que se presenten a deducir y justificar derechos hereditarios que les pudieran corresponder*".

16. Una vez publicados los edictos y transcurrido el plazo ahí señalado para que los interesados se apersonaran en el juicio sucesorio –sin que ********** lo hiciera–, el **treinta de junio de dos mil veintiuno** la Jueza de lo Familiar llevó a cabo la declaratoria de herederos, en la que declaró como **únicos y universales herederos** de la sucesión intestamentaria a bienes de ********** y ********** a los señores **********, ********** y **********, de apellidos **********, ********** y **********, debido a su parentesco consanguíneo en línea recta en primer y segundo grado con los autores de la sucesión. En el mismo acto, la Jueza consideró procedente omitir la junta de herederos y designó como albacea de la sucesión a **********.

17. Es decir, a pesar de que los denunciantes de la sucesión señalaron a su hermana ********** como presunta heredera, este carácter **no le fue reconocido** al cierre de la primera etapa del juicio intestamentario –declaratoria de herederos– debido a que no se apersonó a deducir y justificar los derechos que le podían corresponder, de conformidad con lo señalado en los edictos que se dirigieron a "*los interesados*".

18. Mediante escrito presentado el **cuatro de agosto de dos mil veintiuno,** ********** promovió juicio de amparo indirecto en contra de la falta de emplazamiento al juicio sucesorio intestamentario ********** y de todas sus actuaciones, incluida la declaratoria de herederos y la designación de albacea. La quejosa manifestó que tuvo conocimiento de la existencia del juicio derivado de una consulta que hizo en el Boletín Judicial del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco, pero que desconocía las particularidades y el contenido de los autos

dictados en el procedimiento y, hasta ese momento, no había sido emplazada, ni había comparecido al juicio.

19. Correspondió conocer de la demanda de amparo al Juez Decimoctavo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, cuyo titular ordenó su registro con el número de expediente ********** y la admitió a trámite.

20. Agotado el procedimiento, el **cuatro de noviembre de dos mil veintiuno** el Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional y dictó resolución en la que **sobreseyó** en el juicio. Esto, al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción VI, en sentido contrario, ambos de la Ley de Amparo.[5]

21. A consideración del Juez de Distrito, la quejosa **no tenía el carácter de tercera extraña al procedimiento por equiparación,** en tanto que en el juicio sucesorio aún no se dictaba sentencia definitiva –la que aprobara la partición y adjudicación de los bienes–[6] y, como ella ya conocía los datos de identificación del expediente, estaba en aptitud de comparecer al procedimiento a defender sus intereses mediante el planteamiento de un incidente de nulidad de notificaciones.

22. Inconforme con lo anterior, ********** interpuso recurso de revisión, del que correspondió conocer al **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito,** en donde quedó radicado con el número de toca **54/2022.**

23. El **seis de octubre de dos mil veintidós,** el citado Tribunal Colegiado del Tercer Circuito dictó sentencia en la que **revocó** el sobreseimiento recurrido y **concedió el amparo** a la quejosa.

---

[5] **Ley de Amparo**
"**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: ...
"**XXIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley."
"**Artículo 107.** El amparo indirecto procede: ...
"**VI.** Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas."

[6] Al efecto, el Juez de Distrito explicó que el juicio sucesorio intestamentario se compone de cuatro etapas: i) sucesión, ii) inventarios y avalúos, iii) administración y iv) partición y adjudicación, siendo la resolución dictada en la cuarta etapa la que pone fin al procedimiento.

24. Criterio jurídico. Para revocar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito –que es la parte que interesa en esta contradicción de criterios– el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito consideró lo siguiente:

• La procedencia del juicio de amparo indirecto promovido por una tercera extraña a un juicio sucesorio intestamentario **no depende de que éste haya concluido o no.**

• Para tener por actualizada la hipótesis de procedencia contenida en el artículo 107, fracción VI, de la Ley de Amparo[7] y reconocerle a la parte quejosa el **carácter de tercera extraña al procedimiento,** basta con que ésta no haya sido llamada al juicio sucesorio intestamentario y, por ende, no se le haya reconocido el carácter de heredera en la primera etapa de ese procedimiento, la cual ya finalizó en modo definitivo al haberse llevado a cabo la declaratoria de herederos.

• Sobre el tema, sirve de apoyo el criterio derivado de la **contradicción de tesis 74/1997,**[8] en la que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que, tras la alegada violación a la garantía de audiencia, el posible heredero puede promover de inmediato el juicio de amparo indirecto en contra de **la omisión o deficiente emplazamiento al juicio sucesorio intestamentario,** con la única condición de que no haya operado en su perjuicio la prescripción del derecho a reclamar la herencia.

• Ello, dado que, ante la alegada **irregularidad en la citación o llamamiento al juicio sucesorio** (deficiencia u omisión), el posible heredero indudablemente

[7] **Ley de Amparo**
"**Artículo 107.** El amparo indirecto procede: ...
"**VI.** Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas."

[8] **Contradicción de tesis 74/1997,** fallada por la Primera Sala el veintiocho de abril de mil novecientos noventa y nueve por unanimidad de cinco votos de los Ministros Humberto Román Palacios, Juventino V. Castro y Castro (ponente), José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. De esta ejecutoria derivó la jurisprudencia **1a./J. 39/99,** registro digital: 193045, de rubro: "SUCESORIO. CUANDO UN POSIBLE HEREDERO NO FUERA LLAMADO A UN JUICIO DE ESA CLASE Y ÉSTE HUBIERE CONCLUIDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO (LEGISLACIONES ADJETIVAS DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TLAXCALA)."

se verá afectado con las resoluciones que se dicten en las diferentes etapas del juicio y tal afectación no podrá ser subsanada en la resolución definitiva, ya que el posible heredero no formará parte de ella.

• Además, la Primera Sala consideró que en ese tipo de casos no es exigible que el posible heredero agote los recursos ordinarios previstos en los códigos de procedimientos civiles, pues, al no ser parte en el juicio sucesorio, no tiene acceso a ellos por la calidad de tercero extraño que ostenta.

• Es decir, contrario a lo considerado por el Juez de Distrito, la Primera Sala no condicionó la procedencia del juicio de amparo indirecto a que el juicio sucesorio haya concluido en sus cuatro etapas y haya culminado con la aprobación de la resolución de partición y adjudicación de los bienes, sino que fue enfática en establecer que la instancia constitucional es procedente desde que se impide al presunto heredero deducir sus derechos en juicio.

• Lo anterior es congruente, además, con el derecho de acceso a una justicia pronta y expedita, pues resulta ilógico condicionar el trámite del juicio constitucional a que primero se dicte la sentencia definitiva en el juicio sucesorio, cuando es claro que en ésta no se subsanará la violación que ya se le ocasionó a la presunta heredera desde que se le dejó de reconocer ese carácter.

B. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito (amparo en revisión 344/2007)

25. Hechos. En el año **dos mil siete,** la señora ********** denunció el **juicio sucesorio intestamentario** a bienes de su cónyuge finado, el señor **********.

26. De lo narrado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito en la ejecutoria que recayó al amparo en revisión 344/2007, se infiere que ********** **no señaló en su denuncia a ningún otro presunto heredero.**

27. Correspondió conocer de la denuncia al Juez de lo Civil del Distrito Judicial de Izúcar de Matamoros, Puebla, quien ordenó su registro con el número de expediente **********, la admitió a trámite y el **seis de julio de dos mil siete**

dictó sentencia interlocutoria de declaración de herederos, en la que declaró a ********** como única heredera de la sucesión.

28. Mediante escrito presentado el **veinte de agosto de dos mil siete,** ********** y **********, ambas de apellidos **********, así como **********, ostentándose como hermanas y sobrino del *de cujus*, promovieron juicio de amparo indirecto en contra de la falta de emplazamiento al juicio especial familiar sucesorio intestamentario ********** y de todas sus actuaciones, incluida la declaratoria de herederos.

29. Correspondió conocer de la demanda de amparo al Juez Segundo de Distrito en el Estado de Puebla, cuyo titular ordenó su registro con el número de expediente ********** y la admitió a trámite.

30. Agotado el procedimiento, el Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional y el **veinte de septiembre de dos mil siete** dictó resolución en la que **sobreseyó** en el juicio. Esto, al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo abrogada.[9]

31. A consideración del Juez de Distrito, los quejosos **no tenían interés jurídico para acudir al juicio de amparo,** ya que, ante la presencia de la cónyuge supérstite del autor de la herencia, las hermanas y sobrino no tenían el derecho a ser llamados a la sucesión en términos de lo dispuesto en los artículos 3029 y 3353 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla.[10]

---

[9] **Ley de Amparo abrogada**
"**Artículo 73.** El juicio de amparo es improcedente: ...
"**V.** Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso."

[10] **Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla**
"**Artículo 3029.** Heredan por disposición de la ley en el orden y forma establecidos en este Código:
"I. Los descendientes nacidos o póstumos;
"II. El cónyuge o concubino que sobreviva;
"III. Los ascendientes;
"IV. Los parientes colaterales hasta el grado indicado en este Código; y
"V. La Universidad Autónoma de Puebla y la Asistencia Pública por partes iguales."
"**Artículo 3353.** A falta de hijos, el cónyuge sucede en todos los bienes, con exclusión de los demás parientes del autor de la herencia."

32. Inconformes con lo anterior, las hermanas ********** y ********** y ********** interpusieron recurso de revisión, del cual correspondió conocer al **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito,** en donde quedó radicado con el número de toca **344/2007.**

33. El **veintisiete de noviembre de dos mil siete,** el citado Tribunal Colegiado del Sexto Circuito dictó sentencia, en la que **confirmó** el sobreseimiento en el juicio, aunque **por una causa de improcedencia diversa,** a saber, la prevista en el artículo 73, fracciones XIII y XVIII, en relación con el artículo 114, fracciones IV y V, ambos de la Ley de Amparo abrogada.[11]

34. Criterio jurídico. Para confirmar el sobreseimiento decretado en el juicio, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito consideró lo siguiente:

• En principio, el juicio de amparo indirecto es procedente para aquel que resulte **tercero extraño a una sucesión,** bien sea porque no se le hubiere señalado como heredero a pesar de estar en alguno de los supuestos legales de dicha institución, o bien, porque teniendo derecho a participar con tal carácter se le hubiere convocado con infracción a las reglas del caso. Sin embargo, en ambos casos se erige como presupuesto de procedencia de la acción de amparo el

[11] **Ley de Amparo abrogada**
"**Artículo 73.** El juicio de amparo es improcedente: ...
"**XIII.** Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños.
"Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución. ...
"**XVIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley."
"**Artículo 114.** El amparo se pedirá ante el juez de Distrito: ...
"**IV.** Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;
"**V.** Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería."

hecho de que el procedimiento patrimonial *postmortem* hubiere concluido, y ello ocurre cuando de manera definitiva se aplican los bienes que conforman el haber de la sucesión de que se trate.

• En otras palabras, el juicio de amparo indirecto deviene improcedente cuando aún no se ha dictado la resolución de partición y adjudicación del haber hereditario y, por ende, el procedimiento sucesorio intestamentario de origen no ha concluido.

• Lo anterior encuentra apoyo en lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **contradicción de tesis 74/1997,**[12] de cuya ejecutoria se desprende que el juicio de amparo indirecto sólo es procedente en aquellos casos en los que, habiendo concluido el procedimiento sucesorio, un tercero extraño reclama la falta de emplazamiento.

• En todo caso, en lo que se dicta la sentencia definitiva, los quejosos tienen a su alcance el incidente de nulidad al que se refiere la fracción III del artículo 769 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla,[13] de modo que no pueden acudir de inmediato al juicio de amparo.

---

[12] **Contradicción de tesis 74/1997,** fallada por la Primera Sala el veintiocho de abril de mil novecientos noventa y nueve por unanimidad de cinco votos de los Ministros Humberto Román Palacios, Juventino V. Castro y Castro (ponente), José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. De esta ejecutoria derivó la jurisprudencia **1a./J. 39/99,** registro digital: 193045, de rubro: "SUCESORIO. CUANDO UN POSIBLE HEREDERO NO FUERA LLAMADO A UN JUICIO DE ESA CLASE Y ÉSTE HUBIERE CONCLUIDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO (LEGISLACIONES ADJETIVAS DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TLAXCALA)."

[13] **Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla**
"**Artículo 769.** La denuncia de la sucesión, contendrá lo siguiente: ...
"**III.** Nombres y domicilios de los presuntos herederos, testamentarios o legítimos, así como de los legatarios de que tenga conocimiento el denunciante, según el caso.
"Cuando el denunciante, de mala fe, omita mencionar los nombres y domicilios de los presuntos herederos, todo lo actuado con posterioridad a la denuncia será nulo. La nulidad podrá decretarse en cualquier estado del procedimiento, incluso si se hubiere aprobado la partición y se hubiere tirado la escritura de aplicación de bienes, siendo el denunciante responsable de los daños y perjuicios que se causen, independientemente de las penas que se le impongan por el delito que resulte de la disposición de los bienes.
"La mala fe se presume, salvo prueba en contrario, cuando con motivo del nexo entre el denunciante y los presuntos herederos preteridos, no pueda negarse el desconocimiento de la existencia de éstos."

• Sin que sea obstáculo a lo anterior el hecho de que los quejosos **no hayan sido señalados como parte en el juicio intestamentario de origen,** ya que el incidente previsto en la fracción III del artículo 769 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla constituye el procedimiento establecido deliberadamente para obtener la nulidad de todo lo actuado.

35. Tesis. De la ejecutoria en comento derivó la tesis **VI.2o.C.597 C,** de texto siguiente:

"EMPLAZAMIENTO A JUICIO SUCESORIO INTESTAMENTARIO. SI EL JUICIO DE ORIGEN NO HA CONCLUIDO POR RESOLUCIÓN FIRME, EN LA QUE SE APRUEBE LA PARTICIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS BIENES, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO PARA RECLAMAR LA FALTA O ILEGALIDAD DE AQUÉL, SI NO SE AGOTA EL INCIDENTE DE NULIDAD DE TODO LO ACTUADO A PARTIR DE LA DENUNCIA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 769, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE PUEBLA. De las disposiciones normativas contenidas en el libro cuarto del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Puebla, vigente a partir del 1o. de enero de 2005, intitulado 'Procedimientos sobre cuestiones familiares', al tenor del cual habrán de sustanciarse los procedimientos hereditarios, concretamente los artículos 763 a 803, aplicables al juicio sucesorio, se advierte que éste se integra de tres etapas perfectamente diferenciadas entre sí: la primera relativa a la denuncia de la sucesión, institución de herederos, designación de albacea tanto provisional como definitivo, y de inventarios y avalúos; la segunda, correspondiente a la administración del patrimonio que la integra; y, por último, la resolución definitiva que se pronuncia en lo relativo a la partición y adjudicación del haber hereditario; de manera que la determinación que se emite al calificar los derechos de los herederos, instituirlos como tales, nombrar albacea definitivo y aprobar los inventarios y avalúos, no constituye una sentencia que pueda considerarse como aquella que pone fin al juicio, pues únicamente pone término a la primera de dichas etapas. Por tanto, si el juicio de origen no se encuentra concluido por resolución firme, en la que se apruebe la partición y adjudicación de los bienes, el amparo promovido por el quejoso para reclamar la falta o ilegal emplazamiento a aquél deviene improcedente, ya que tiene a su alcance la posibilidad de solicitar la nulidad de todo lo actuado, a partir de la denuncia de la sucesión."

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

36. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado los siguientes requisitos de existencia de las contradicciones de criterios:

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

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

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

37. Cabe señalar que, para la existencia de la contradicción de criterios, basta con que el criterio discrepante derive de las resoluciones dictadas por los órganos contendientes, sin ser necesario que exista una *tesis* en sentido formal y, menos aún, que constituya jurisprudencia.

38. Sobre esas bases, esta Primera Sala considera que, en el caso, se satisfacen los requisitos de existencia de la contradicción de criterios denunciada.

39. Primer requisito. Los órganos contendientes se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración y para ello recurrieron a su arbitrio judicial.

40. En efecto, ambos Tribunales Colegiados se pronunciaron sobre la procedencia de un juicio de amparo indirecto promovido por una persona tercera extraña –una típica y otra por equiparación– contra la falta de llamamiento a un juicio sucesorio intestamentario en el que ya se había cerrado la primera etapa y **no se le había reconocido el carácter de heredera.**

41. Concretamente, los órganos jurisdiccionales analizaron si para la procedencia del juicio biinstancial era necesario que la persona esperara al dictado de la resolución de partición y adjudicación con la que culminara la última etapa del juicio sucesorio intestamentario y/o que la persona agotara los medios ordinarios de defensa previstos en los respectivos códigos de procedimientos civiles antes de acudir a la instancia constitucional –el Tribunal Colegiado del Sexto Circuito se refirió expresamente al incidente de nulidad–.

42. Asimismo, ambos órganos jurisdiccionales interpretaron los alcances de la ejecutoria dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **contradicción de tesis 74/1997,**[14] a efecto de emitir sus respectivos pronunciamientos.

43. Segundo requisito. Del resultado de ese ejercicio interpretativo, los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a un criterio diferenciado respecto del mismo problema jurídico.

44. En efecto, por un lado, el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito,** al resolver el **amparo en revisión 54/2022** de su índice, concluyó que la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido por una persona que no fue llamada a un juicio sucesorio intestamentario, a pesar de haber sido señalada como presunta heredera en la denuncia de la sucesión, no depende de que el juicio haya concluido o no, sino que basta con que la persona sostenga que no fue llamada al juicio sucesorio (por falta o indebido emplazamiento) y que, por esa razón, no fue reconocida con el carácter de heredera al cierre de la primera etapa, para tener por actualizada la hipótesis de procedencia contenida en el artículo 107, fracción VI, de la Ley de Amparo,[15]

[14] **Contradicción de tesis 74/1997,** fallada por la Primera Sala el veintiocho de abril de mil novecientos noventa y nueve por unanimidad de cinco votos de los Ministros Humberto Román Palacios, Juventino V. Castro y Castro (ponente), José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. De esta ejecutoria derivó la jurisprudencia **1a./J. 39/99,** registro digital: 193045, de rubro: "SUCESORIO. CUANDO UN POSIBLE HEREDERO NO FUERA LLAMADO A UN JUICIO DE ESA CLASE Y ÉSTE HUBIERE CONCLUIDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO (LEGISLACIONES ADJETIVAS DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TLAXCALA)."

[15] **Ley de Amparo**
"**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: ...

ya que desde ese momento la persona adquiere la calidad de tercera extraña, el cual no mutará durante el resto del juicio.

45. Además, al referirse a la contradicción de tesis 74/1997, el Tribunal Colegiado del Tercer Circuito aseveró que la Primera Sala no condicionó la procedencia del juicio de amparo indirecto a que el juicio sucesorio hubiere concluido en todas sus etapas, sino que fue enfática en establecer que la instancia constitucional es procedente desde que se impide a quien se considera presunto heredero deducir sus derechos en juicio.

46. Por último, también con fundamento en lo resuelto en la contradicción de tesis 74/1997, el Tribunal Colegiado del Tercer Circuito sostuvo que en este tipo de casos no es exigible que quien pretende ser reconocido como heredero agote los recursos ordinarios previstos en los códigos de procedimientos civiles, pues, al no haber sido parte en el juicio sucesorio, no tendría acceso a ellos por la calidad de tercero extraño que ostenta.

47. En cambio, al fallar el **amparo en revisión 344/2007,** el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito** resolvió que un juicio de amparo indirecto promovido por una persona que no fue llamada a un juicio sucesorio intestamentario, por no haber sido señalada como presunta heredera en la denuncia de la sucesión, es improcedente cuando todavía no se ha dictado la resolución que pone fin al procedimiento sucesorio intestamentario. Esto, con fundamento en el artículo 73, fracciones XIII y XVIII, en relación con el artículo 114, fracciones IV y V, ambos de la Ley de Amparo abrogada.[16]

"**XXIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley."
"**Artículo 107.** El amparo indirecto procede: ...
"**VI.** Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas."

[16] **Ley de Amparo abrogada**
"**Artículo 73.** El juicio de amparo es improcedente: ...
"**XIII.** Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños.

48. Ello, porque a criterio del Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, la Primera Sala estableció en la mencionada contradicción de tesis 74/1997 que el juicio de amparo indirecto sólo es procedente en aquellos casos en que, habiendo concluido el procedimiento sucesorio, un tercero extraño reclama la falta de emplazamiento.

49. Adicionalmente, el Tribunal Colegiado del Sexto Circuito sostuvo que, antes de acudir al amparo, la persona que pretende ser llamada a juicio y ser reconocida como heredera debe agotar el incidente de nulidad al que se refiere la fracción III del artículo 769 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla, aun cuando no haya sido señalada como presunta heredera en el intestamentario de origen, ya que ese incidente constituye el procedimiento específicamente establecido en la ley para obtener la nulidad de todo lo actuado en un juicio sucesorio.

50. Lo anterior evidencia que los Tribunales Colegiados contendientes llegaron a posturas distintas sobre un mismo problema jurídico.

51. Sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que los Tribunales Colegiados contendientes hayan fallado sus respectivos asuntos con fundamento en leyes de amparo de distinta vigencia.

52. Ello, ya que ambas legislaciones, es decir, tanto la Ley de Amparo abrogada como la Ley de Amparo vigente, prevén la **definitividad** como principio general rector de la procedencia del juicio de amparo indirecto, así como también prevén la procedencia de este tipo de juicios contra actos dentro o fuera

---

"Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución; ...
"**XVIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley."
"**Artículo 114.** El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito: ...
"**IV.** Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;
"**V.** Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería."

de procedimiento que afecten a personas extrañas;[17] por ende, se justifica que la Primera Sala emita un criterio unificado sobre el punto de contradicción.

53. En igual sentido, no es obstáculo tener por actualizado un punto de toque el hecho de que los órganos colegiados contendientes hayan resuelto con base en los artículos que se comprenden en los Códigos Civiles de diferente Estado, uno de Jalisco y el otro de Puebla.

54. Ello, ya que si bien se trata de legislaciones diversas, se advierte que sus preceptos aplicables son de similar contenido, lo que hace pertinente el estudio del caso. A efecto de demostrar esta aseveración, en seguida se reproducen los artículos aplicables del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco y del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla, vigentes a la fecha de resolución de los criterios contendientes:

Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco	Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla
"**Artículo 843.** Quien promueva un intestado, deberá presentar con la denuncia los justificantes de la muerte del autor de la herencia y los que acrediten su parentesco con éste si lo tuviere; además, bajo protesta de decir verdad expresará los nombres y domicilios de los parientes en línea recta y del cónyuge supérstite o a falta de ellos el de los colaterales dentro del cuarto grado de que tenga conocimiento y, de serle posible, presentará también certificado de las partidas del registro civil que demuestren el parentesco. Además, acompañará copia del escrito de denuncia y de los demás documentos."	"**Artículo 769.** La denuncia de la sucesión, contendrá lo siguiente: "I. El nombre, fecha, hora y lugar de la muerte y el último domicilio del autor de la herencia; "II. Si el autor de la herencia, otorgó disposición testamentaria; "III. Nombres y domicilios de los presuntos herederos, testamentarios o legítimos, así como de los legatarios de que tenga conocimiento el denunciante, según el caso. "Cuando el denunciante, de mala fe, omita mencionar los nombres y domicilios de los presuntos herederos, todo lo actuado

[17] *Supra* notas al pie 15 y 16.

	con posterioridad a la denuncia será nulo. La nulidad podrá decretarse en cualquier estado del procedimiento, incluso si se hubiere aprobado la partición y se hubiere tirado la escritura de aplicación de bienes, siendo el denunciante responsable de los daños y perjuicios que se causen, independientemente de las penas que se le impongan por el delito que resulte de la disposición de los bienes. "La mala fe se presume, salvo prueba en contrario, cuando con motivo del nexo entre el denunciante y los presuntos herederos preteridos, no pueda negarse el desconocimiento de la existencia de éstos. ..."
"**Artículo 844.** Hecha la denuncia con los requisitos que expresa el artículo anterior, el Juez, una vez practicadas las diligencias de aseguramiento de los bienes, como se dispone en este Capítulo, cuando así proceda, tendrá por radicado el intestado y mandará notificarlo por cédula o por correo con acuse de recibo a las personas que se hubieren señalado como interesadas, haciéndoles saber el nombre del finado, las demás particularidades que lo identifiquen y la fecha y el lugar del fallecimiento, para que en un término improrrogable de treinta días se presenten a deducir y justificar sus derechos a la herencia y a hacer el nombramiento de albacea. "En todo caso se mandará fijar y publicar edictos como se dispone en el artículo 839, haciendo saber a los interesados la radicación del intestado y previniéndoles que deberán presentarse a deducir y justificar sus derechos en la forma y términos que ordena el párrafo anterior."	"**Artículo 771.** Cumplidos los requisitos de la denuncia y exhibidos los documentos de justificación, el Juez: "I. Declarará abierta la sucesión a partir de la hora y día del fallecimiento del autor de la herencia, o de la declaración de presunción de muerte del ausente; "... "III. Citará a los presuntos herederos legítimos y en su caso a los herederos y legatarios instituidos y a quienes tuvieren un interés contrario a estos últimos, en el domicilio señalado, para que deduzcan sus derechos, de estimarlo conveniente, dentro de los diez días siguientes que se contarán a partir del día siguiente de la notificación; "IV. Ordenará publicar un edicto, en el diario de mayor circulación en el lugar, convocando a quienes tengan interés contrario a la disposición testamentaria y en su caso, a todos los que se crean con derecho a la herencia legítima, para que comparezcan dentro del plazo de diez días, que se contará desde el día siguiente a la fecha de la publicación; ..."

"**Artículo 846.** Fijados los edictos y hechas las publicaciones a que se refiere el artículo 844, lo cual certificará en los autos el Secretario, una vez transcurrido el término concedido a los interesados para presentarse a deducir y justificar sus derechos, que se computará desde el día siguiente a la última publicación, el Juez dictará auto haciendo la declaración de herederos en favor de quien lo estime pertinente en vista de los justificantes presentados o lo denegará con reserva de sus derechos a los que la hubieren pretendido, para que los hagan valer en juicio ordinario.

"Este auto será apelable en el efecto devolutivo."

"**Artículo 847.** Al hacerse la declaración de herederos de acuerdo con los artículos precedentes, el Juez en el mismo auto citará a los declarados, a una junta que deberá verificarse dentro de los ocho días siguientes, para que en ella designen al albacea. Se omitirá la junta cuando el heredero fuere único o si los interesados, desde su presentación emitieron ya su voto por escrito o en comparecencia. El Juez aprobará el nombramiento en favor del que obtuviere mayoría o hará la designación que corresponda con arreglo al Código Civil.

"El albacea nombrado tendrá carácter de definitivo."

"**Artículo 776.** Transcurridos los diez días a que se refiere la convocatoria, para que se apersonen los interesados a deducir sus derechos, el Juez mandará poner los autos a la vista por un término de cinco días, para que se impongan de lo actuado.

"**Artículo 780.** En el caso de que no existan objeciones, transcurrido el término señalado para la vista, el Juez dictará la resolución correspondiente."

"**Artículo 781.** En la resolución que se dicte en los casos a que refieren los dos artículos anteriores, el Juez partiendo del supuesto de la existencia o no de un testamento, hará lo siguiente:

"...

"III. Calificará según el caso a la sucesión, como testamentaria, legítima o mixta;

"...

"V. En la sucesión legítima hará la declaración de herederos en el grado, forma y porción que determine el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla;

"...

"VII. Declarará albacea definitivo a quien hubiere obtenido mayoría bajo el sistema de voto universal; o,

"VIII. Designará albacea definitivo, según su juicio, cuando la votación resultare empatada;

"...

"Contra la resolución dictada, procede apelación en ambos efectos."

"**Artículo 851.** Después de los plazos a que se refieren los artículos 844 y 845, no serán admitidos los que se presenten deduciendo derechos hereditarios; pero tendrán a salvo su derecho para hacerlo valer en los términos de ley contra los que fueren declarados herederos."	"**Artículo 789.** Si quien pretenda ser heredero legítimo se presenta después de haberse hecho la declaración de herederos o ésta no los hubiere reconocido como tales y hasta antes de aprobarse la partición, pueden ejercitar en la vía incidental, la acción de petición de herencia." "**Artículo 791.** Si quien pretenda ser heredero legítimo, se presenta después de aprobada la partición y adjudicación, podrá ejercitar sus derechos contra el adjudicatario mediante juicio de petición de herencia."

55. El estudio comparativo entre la regulación del juicio sucesorio intestamentario en los respectivos Códigos de Procedimientos Civiles para los Estados de Jalisco y Puebla permite establecer las siguientes similitudes:

• En el código adjetivo civil de Jalisco se establece que el promovente del juicio intestado, al presentar la denuncia, debe exhibir los justificantes de la muerte del autor de la herencia y, bajo protesta de decir verdad, expresar los nombres y domicilios del cónyuge supérstite y de los parientes en línea recta; a falta de éstos, el de los colaterales dentro del cuarto grado de que tenga conocimiento; e, incluso, si le es posible, debe presentar copia certificada de las partidas del registro civil que demuestren el parentesco de éstos.

Por su parte, el código adjetivo civil de Puebla establece que la denuncia de la sucesión contendrá, entre otros datos, el nombre, fecha, hora y lugar de la muerte y el último domicilio del autor de la herencia; así como los nombres y domicilios de los presuntos herederos legítimos. Además, prevé que cuando el denunciante omita de mala fe mencionar los nombres y domicilios de los presuntos herederos, todo lo actuado con posterioridad a la denuncia será nulo; pudiendo decretarse la nulidad en cualquier estado del procedimiento, incluso si se hubiere aprobado la partición y se hubiere tirado la escritura de aplicación de bienes.

• En el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco se contempla que, una vez efectuada la denuncia y practicadas las diligencias de aseguramiento

de los bienes, cuando así proceda, el Juez dictará un auto en el cual tendrá por radicado el intestado y mandará notificarlo por cédula o por correo con acuse de recibo a las personas que se hubieren señalado como interesadas, a quienes concederá un término improrrogable de treinta días para que se presenten a deducir y justificar sus derechos a la herencia.

Por su parte, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla prevé que, una vez cumplidos los requisitos de la denuncia y exhibidos los documentos de justificación, el Juez declarará abierta la sucesión a partir de la hora y día del fallecimiento del autor de la herencia o de la declaración de presunción de muerte del ausente; y citará a los presuntos herederos legítimos para que, de estimarlo conveniente, deduzcan sus derechos dentro de los diez días siguientes contados a partir del día siguiente de la notificación.

• Además de la notificación por cédula o por correo a los interesados, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco dispone que el Juez mandará fijar y publicar por edictos el auto de radicación correspondiente, para hacerlo saber a los interesados, a quienes prevendrá para que se presenten a deducir y justificar sus derechos.

Mientras que el código adjetivo civil de Puebla establece que, además de la cita a los presuntos herederos legítimos, el Juez ordenará publicar un edicto en el diario de mayor circulación en el lugar, convocando a todos los que se crean con derecho a la herencia legítima, para que comparezcan dentro del plazo de diez días, que se contará desde el día siguiente a la fecha de la publicación.

• Adicionalmente, el código adjetivo de Jalisco dispone que, fijados los edictos y hechas las publicaciones, así como vencido el plazo de treinta días concedido a los interesados para presentarse a deducir y justificar sus derechos, el Juez dictará auto en el que hará la declaración de herederos en vista de los justificantes presentados, o lo denegará con reserva de sus derechos a los que la hubieren pretendido, para que los hagan valer en juicio ordinario. En ese mismo auto, el Juez citará a los herederos declarados a una junta para que en ella designen albacea.

Al respecto, el código homólogo para el Estado de Puebla establece que, transcurridos los diez días a que se refiere la convocatoria para que se apersonen

los interesados a deducir sus derechos, el Juez mandará poner los autos a la vista por un término de cinco días, para que se impongan de lo actuado. En caso de que no existan objeciones, transcurrido el plazo señalado para la vista el Juez dictará la resolución correspondiente en la que, entre otras cosas, hará la declaración de herederos en el grado, forma y porción que determine el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla y designará albacea definitivo.

• Por último, en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco se prevé que después de vencido el plazo de treinta días para que cualquier interesado se presente a deducir y justificar sus derechos a la herencia, ya no serán admitidos quienes se presenten deduciendo derechos hereditarios. En este supuesto, se les dejarán a salvo sus derechos para que puedan deducirlos en la forma que establece el propio ordenamiento esto es, a través de la acción de petición de herencia.

Por su parte, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla señala que, si quien pretende ser heredero legítimo se presenta después de haberse hecho la declaración de herederos o ésta no lo hubiere reconocido como tal y hasta antes de aprobarse la partición, pueden ejercer en la vía incidental la acción de petición de herencia. En cambio, si se presenta después de aprobada la partición y adjudicación, podrá ejercer sus derechos contra el adjudicatario mediante juicio de petición de herencia.

56. Como se observa, si bien los órganos contendientes resolvieron con base en legislaciones diversas, los preceptos aplicables son de similar contenido por cuanto hace a la información que debe llevar la denuncia de la sucesión, el modo en que habrá de convocarse a las personas interesadas en el intestamentario, la forma en que se declararán los herederos y la previsión de que, una vez hecha esta declaración, ya no serán admitidos quienes se presenten deduciendo derechos hereditarios, quedando expedito su derecho a ejercerlos a través de la acción de petición de herencia. En consecuencia, se justifica que la Primera Sala emita un criterio unificado sobre el punto de contradicción.

57. Finalmente, tampoco es impedimento para la existencia de esta contradicción de criterios el hecho de que en uno de los asuntos contendientes la señora quejosa fue señalada como presunta heredera desde la denuncia de

la sucesión y llamada al juicio por medio de edictos –lo que le irroga el carácter de tercera extraña por equiparación–, mientras que en el otro asunto los quejosos no fueron señalados como posibles herederos desde la denuncia del intestamentario –lo que significa que se trataba de personas terceras extrañas típicas o auténticas–.

58. Ello se considera así porque dicha cuestión no fue determinante para que los Tribunales Colegiados resolvieran del modo en que lo hicieron, sino que la discrepancia se originó, primordialmente, por la interpretación que cada uno hizo de lo que la Primera Sala resolvió en la contradicción de tesis 74/1997.[18]

59. Incluso, es importante destacar que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito –el que al final se decantó por la improcedencia del juicio de amparo indirecto–[19] expresamente sostuvo que, en principio, este juicio sí es procedente para aquel que resulte tercero extraño a una sucesión, bien sea porque no se le hubiere señalado como heredero a pesar de estar en alguno de los supuestos legales de dicha institución (tercero extraño típico), o bien, porque teniendo el derecho a participar con tal carácter se le hubiere convocado con infracción a las reglas del caso, reclame la falta de citación o reclame las deficiencias del emplazamiento practicado (tercero extraño por equiparación);[20] sin embargo, el tribunal puntualizó que en ambos casos la persona debía esperar al dictado de la resolución definitiva que pusiera fin al juicio sucesorio.

60. Como se aprecia, para el Tribunal Colegiado del Sexto Circuito el problema de la procedencia no derivó del tipo de tercero extraño que había acudido

[18] **Contradicción de tesis 74/1997,** fallada por la Primera Sala el veintiocho de abril de mil novecientos noventa y nueve por unanimidad de cinco votos de los Ministros Humberto Román Palacios, Juventino V. Castro y Castro (ponente), José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. De esta ejecutoria derivó la jurisprudencia **1a./J. 39/99,** registro digital: 193045, de rubro: "SUCESORIO. CUANDO UN POSIBLE HEREDERO NO FUERA LLAMADO A UN JUICIO DE ESA CLASE Y ÉSTE HUBIERE CONCLUIDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO (LEGISLACIONES ADJETIVAS DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TLAXCALA)."

[19] Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, que resolvió el amparo en revisión 344/2007.

[20] Página 17 del amparo en revisión 344/2007, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito.

al amparo (en ese caso eran tres personas extrañas en sentido típico), sino del hecho de que, a su criterio, en una y otra clase de terceros extraños la conclusión del procedimiento patrimonial *postmortem* era un presupuesto de procedencia de la acción de amparo.

61. Por su parte, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito que se inclinó por la procedencia del juicio de amparo indirecto,[21] tampoco resolvió a partir de una diferencia entre las personas terceras extrañas típicas y las personas terceras extrañas por equiparación (la quejosa en el juicio de amparo del que conoció este órgano pertenecía al segundo grupo).

62. En efecto, el tribunal citado sólo adujo que al haber finalizado la primera etapa del juicio sucesorio sin que a la quejosa se le hubiera reconocido el carácter de heredera (por falta o indebido emplazamiento), ésta adquirió desde ese momento la calidad de tercera extraña, la cual no mutaría durante el resto del juicio intestamentario, de modo que estaba habilitada para acudir inmediatamente a la instancia constitucional.[22]

63. En mérito de lo expuesto, se confirma que el tipo de persona tercera extraña que acudió a los respectivos juicios de amparo –típica o por equiparación– no fue determinante para que los Tribunales Colegiados resolvieran del modo en que lo hicieron, ni para que llegaran a soluciones contradictorias en lo relativo a si para la procedencia del juicio biinstancial era necesario que la persona esperara al dictado de la resolución con la que culminara la última etapa del juicio sucesorio intestamentario y/o que la persona agotara los medios ordinarios de defensa antes de acudir a la instancia constitucional.

64. Tercer requisito. En consonancia con los anteriores razonamientos, la discrepancia de criterios suscitada entre los órganos contendientes genera las siguientes preguntas:

[21] Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, que resolvió el amparo en revisión 54/2022.
[22] Páginas 17 y 18 del amparo en revisión 54/2022, del índice del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.

• Al resolver la contradicción de tesis 74/1997, *¿la Primera Sala condicionó la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido por una persona tercera extraña al juicio sucesorio intestamentario a que éste hubiere concluido en todas sus etapas?*

• Si la respuesta es negativa, *¿es procedente el juicio de amparo indirecto cuando una persona que aduce tener derechos hereditarios lo promueve contra la falta de llamamiento a un juicio sucesorio intestamentario desde el momento en que se cerró la primera etapa y no se le reconoció el carácter de heredera, o es necesario que espere al dictado de la resolución de partición y adjudicación con la que culmina la última etapa del juicio?*

• Si no es necesario esperar al dictado de la resolución definitiva, *¿la persona debe agotar los medios ordinarios de defensa previstos en los códigos de procedimientos civiles antes de acudir al juicio de amparo indirecto?*

V. ESTUDIO

65. Una vez confirmada la existencia de la contradicción de criterios, esta Primera Sala considera que debe prevalecer el criterio consistente en que el juicio de amparo indirecto sí es procedente cuando una persona que aduce tener derechos hereditarios lo promueve contra la falta de llamamiento a un juicio sucesorio intestamentario en el que ya se cerró la primera etapa y no se le reconoció el carácter de heredera, sin necesidad de que espere al dictado de la resolución de partición y adjudicación con la que culmina la última etapa del juicio, ni de que agote los medios ordinarios de defensa previstos en los códigos de procedimientos civiles; esto, dada la calidad de tercera extraña que le asiste, ya sea de modo típico o por equiparación, siempre y cuando no haya perdido este carácter.

66. A efecto de justificar la anterior conclusión, en primer lugar debe darse cuenta de las consideraciones que la Primera Sala sostuvo al resolver la contradicción de tesis 74/1997, para demostrar que en ella no se condicionó la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido por una persona tercera extraña al juicio sucesorio, a que éste hubiere concluido en todas sus etapas.

67. Esclarecido lo anterior, se explica la razón por la cual el juicio de amparo indirecto es procedente cuando una persona que aduce tener derechos hereditarios lo promueve contra la falta de llamamiento a un juicio sucesorio intestamentario en el que ya se cerró la primera etapa y no se le reconoció el carácter de heredera, sin necesidad de que espere al dictado de la resolución de partición y adjudicación con la que culmina la última etapa del juicio, ni de que agote los medios ordinarios de defensa.

A. Contradicción de tesis 74/1997

68. Como se adelantó, la primera pregunta que debe resolverse es si, al fallar la contradicción de tesis 74/1997, la Primera Sala condicionó la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido por una persona tercera extraña contra la falta de llamamiento a un juicio sucesorio intestamentario, a que éste hubiere concluido en todas sus etapas.

69. Lo anterior, dado que el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito aseveró que ello no fue así; mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito sostuvo que la Primera Sala sí determinó en ese precedente que el juicio de amparo indirecto sólo procede en aquellos casos que, habiendo concluido el procedimiento sucesorio, la persona tercera extraña reclama la falta de emplazamiento.

70. Bien, el veintiocho de abril de mil novecientos noventa y nueve la Primera Sala resolvió la mencionada **contradicción de tesis 74/1997.** En ese asunto contendieron, por un lado, la sentencia pronunciada en el amparo en revisión (improcedencia) 533/1997, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, y, por el otro lado, la sentencia dictada en el amparo en revisión 372/1992, del índice del entonces Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

71. En la primera sentencia, el Tribunal Colegiado del Tercer Circuito concluyó que el amparo indirecto resultaba **procedente** cuando a una persona presunta heredera no se le hubiese dado la oportunidad de intervenir en un juicio sucesorio intestamentario en el que ya se había dictado la resolución de partición y adjudicación; mientras que, en la segunda sentencia, el Tribunal Colegiado del Sexto Circuito resolvió que el amparo indirecto era **improcedente** contra la falta

de emplazamiento a un juicio sucesorio intestamentario, en el que también ya se había dictado la resolución de partición y adjudicación, porque la presunta heredera tenía a su alcance el ejercicio de la acción de petición de herencia y, por tanto, la falta de emplazamiento al juicio sucesorio no era un acto de imposible reparación. Conviene destacar que, en ambas resoluciones, los Tribunales Colegiados le reconocieron a la parte quejosa la calidad de tercera extraña por equiparación.

72. Visto lo anterior, la Primera Sala precisó que existía la contradicción de criterios denunciada, dado que ambos Tribunales Colegiados se pronunciaron sobre la procedencia o improcedencia del juicio de amparo indirecto promovido por la respectiva quejosa, por no haber sido llamada (por deficiencia u omisión) como presunta heredera a un juicio sucesorio intestamentario.

73. En seguida, en lo que interesa, la Primera Sala explicó que el juicio de petición de herencia no es un recurso dentro del procedimiento que corresponda al juicio sucesorio, sino que es un juicio autónomo y, como tal, no constituye un recurso ordinario o medio de defensa legal que deba agotarse antes de promover el juicio de amparo, cuando la parte quejosa impugne que no fue llamada legalmente a un intestamentario, como posible heredera.

74. Asimismo, la Primera Sala se refirió a la salvedad señalada en la fracción VII del artículo 107 constitucional entonces vigente, que preveía la procedencia del juicio de amparo "*contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio*";[23] a partir de lo cual concluyó

[23] Esta salvedad se conserva en la fracción VII del artículo 107 constitucional vigente (reformada mediante decreto publicado el seis de junio de dos mil once), la cual señala lo siguiente:
"**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...
"**VII.** El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia."

que la posible heredera tercera extraña puede promover el amparo indirecto contra cualquiera de esos actos, ya que, si no ha sido legalmente llamada al juicio sucesorio, no está obligada a ejercer la acción de petición de herencia.

75. En todo caso –profundizó la Sala– el ocurrir o no a esa vía jurisdiccional resultaría optativo para la reclamante, pues, como no se trata de un recurso ordinario legalmente establecido, no está obligada a agotarlo y, por tanto, "*puede promover en forma inmediata su demanda de amparo, como tercero extraño al juicio sucesorio correspondiente, para impugnar cualquiera de los actos omisivos que lo excluyeron de intervenir en el mismo*".[24]

76. Por último, la Primera Sala distinguió entre los diversos escenarios que pueden dar lugar a que se promueva el juicio de amparo por parte de una persona que se considera con derecho a participar de la masa hereditaria dejada por el *de cujus*, a saber:

A. Aquellos casos en los que desde la denuncia del juicio intestamentario se señala a alguna persona con derecho a participar en él, pero se presenta alguna irregularidad en la citación o llamamiento correspondiente por deficiencia u omisión; supuesto en el cual el presunto heredero indudablemente se verá afectado en sus derechos fundamentales con las resoluciones que se dicten en las diferentes etapas del juicio sucesorio, pues éstas no se ocuparán de él, ni la afectación podrá ser subsanada con el dictado de la resolución definitiva, en tanto que la persona no es parte del procedimiento.

La Primera Sala concluyó que, en esos supuestos, el interesado queda en la posibilidad de promover el juicio de amparo indirecto, a condición de que no haya operado en su perjuicio la prescripción del derecho a reclamar la herencia y sin que exista la obligación de tramitar previamente el juicio de petición de herencia o cualquiera de los recursos ordinarios señalados en los códigos de procedimientos civiles, pues, al no haber sido parte en el juicio sucesorio, no tendría acceso a agotarlos, por tener la calidad de tercero extraño.

[24] Página 72 de la contradicción de tesis 74/1997.

B. Aquellos casos en los que una persona se considera posible heredera, pero no se le da intervención en el juicio sucesorio por omisión total de su señalamiento en la denuncia correspondiente. En estos supuestos, la Primera Sala identificó dos situaciones diversas:

B.1. Cuando la persona interesada cuenta con un documento público que acredita su entroncamiento con el autor de la sucesión (acta del registro civil), así como el grado de parentesco idóneo para ser declarada heredera, lo que le permite defender su derecho para ser llamada al juicio sucesorio a través del juicio de amparo, siempre que su derecho a reclamar la herencia no haya prescrito.

B.2. Cuando la persona interesada cuenta con un documento público que acredita su entroncamiento con el autor de la sucesión (acta del registro civil), pero este documento es insuficiente para acreditar su derecho a participar en el juicio sucesorio, como ocurre cuando en el juicio intestamentario ya se encuentran acreditadas como herederas personas con un grado de parentesco con el *de cujus* menor que el que acredita la quejosa. Esto, en la inteligencia de que todos los códigos civiles de las entidades federativas establecen como regla general que los parientes cercanos excluyen a los parientes lejanos en la preferencia al haber hereditario. En esta hipótesis, la Primera Sala no precisó si procede o no el juicio de amparo indirecto.

C. Por último, cuando la persona interesada en intervenir en el juicio sucesorio carece del documento público idóneo para demostrar su entroncamiento familiar con el autor de la sucesión, en cuyo caso no procede el juicio de amparo, sino que la pretensión debe hacerse valer a través de un juicio ordinario a través del procedimiento de petición de herencia.

77. De las anteriores consideraciones que sustentaron la contradicción de tesis 74/1997, derivó la **jurisprudencia 1a./J. 39/99,** de texto siguiente:

"SUCESORIO. CUANDO UN POSIBLE HEREDERO NO FUERA LLAMADO A UN JUICIO DE ESA CLASE Y ÉSTE HUBIERE CONCLUIDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO (LEGISLACIONES ADJETIVAS DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TLAXCALA). Cuando el afectado impugne que no fue llamado legalmente al juicio sucesorio correspondiente, que ya concluyó, argumentando que el emplazamiento,

la convocatoria o citatorio de herederos no se ajustó a los lineamientos que establecen los preceptos adjetivos aplicables, debido a que no constituye un imperativo el que tenga que ejercer previamente la acción de petición de herencia a que se refieren los artículos 12, 13 y 834 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco y 9o., fracción I, 10, fracción VI y 11 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tlaxcala, el amparo indirecto será procedente, de acuerdo con la excepción al principio de definitividad prevista en la parte final de la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que establece que las personas extrañas al juicio del que emanan los actos reclamados pueden promover su demanda de amparo en forma inmediata, ante el Juez de Distrito. Por tanto, si cuenta con los documentos públicos para probar la idoneidad de su parentesco con el *de cujus* que le permitiría ser declarado probable heredero, el afectado no está obligado a ejercer la acción de petición de herencia. En todo caso, el ocurrir o no a esa vía jurisdiccional resultaría optativo para el quejoso, siempre que no haya transcurrido el término de diez años para que opere la prescripción, señalado en los artículos 2993 del Código Civil del Estado de Jalisco y 2939 del Código Civil del Estado de Tlaxcala."

78. Pues bien, a partir de las consideraciones sintetizadas se desprende que, al resolver la multicitada contradicción de tesis 74/1997, la Primera Sala **no condicionó** la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido por una persona tercera extraña al juicio sucesorio intestamentario, a que éste hubiere concluido en todas sus etapas.

79. Por el contrario, la Sala fue clara en establecer que la persona que tiene interés en participar en un juicio de esa naturaleza puede promover **en forma inmediata** su demanda de amparo, como tercera extraña al juicio sucesorio correspondiente, para impugnar cualquiera de los actos omisivos que la excluyeron de intervenir en él.

80. Y, si bien es cierto que en algunos de sus razonamientos e, incluso, en el rubro y texto de la tesis resultante de la contradicción, la Primera Sala hizo referencia al juicio sucesorio intestamentario "*ya concluido*", también lo es que ello se debió a las particularidades de las controversias que dieron origen a los criterios ahí contendientes, puesto que en ambos casos se trataba de juicios sucesorios en los que ya se había dictado la resolución de partición y adjudicación correspondiente.

81. Sin embargo, de la ejecutoria correspondiente no se advierte que la Primera Sala haya tenido la intención de que esa peculiaridad (la de *juicio concluido*) excluyera en automático la posibilidad de que el juicio de amparo indirecto también resultara procedente cuando se promoviera una vez cerrada la primera etapa del juicio sucesorio, pero antes de dictada la sentencia definitiva.

82. Si acaso, la Primera Sala identificó algunos supuestos en los que no procedería el juicio de amparo, por ejemplo, cuando la persona interesada en intervenir en el juicio sucesorio carezca del documento público idóneo para demostrar su entroncamiento familiar con el autor de la sucesión; pero esto en modo alguno se relaciona con el hecho de que el juicio hubiere o no concluido en todas sus etapas, de modo que las consideraciones del precedente en comento no son suficientes para resolver el punto de toque sobrevenido en esta contradicción de criterios.

83. Esclarecido lo anterior, lo conducente ahora es dar solución a las restantes interrogantes formuladas.[25]

B. Necesidad de esperar el dictado de la resolución definitiva y/o de agotar los medios ordinarios de defensa

84. Como se adelantó, esta Primera Sala considera que es procedente el juicio de amparo indirecto cuando una persona que aduce tener derechos hereditarios lo promueve contra la falta de llamamiento a un juicio sucesorio intestamentario en el que ya se cerró la primera etapa y no se le reconoció el carácter de heredera, sin necesidad de que espere al dictado de la resolución de partición y adjudicación con la que culmina la última etapa del juicio, ni de que agote los medios ordinarios de defensa previstos en los códigos de procedimientos civiles, dada la calidad de tercera extraña que le asiste, ya sea de modo típico o por equiparación, siempre y cuando la persona no haya perdido este carácter.

85. Para justificar lo anterior, es importante precisar que la **regla general** es que el amparo sólo proceda en contra de la resolución definitiva con que culminen

[25] *Supra* párrafo 64.

los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, salvo que se trate de actos de imposible reparación, pues así se desprende de los artículos 107, fracciones III, IV y V, de la Ley de Amparo vigente, tratándose del juicio de amparo indirecto, y 170, fracción I, del mismo ordenamiento legal, tratándose del juicio de amparo directo.[26]

[26] **Ley de Amparo vigente**
"**Artículo 107.** El amparo indirecto procede: ...
"**III.** Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:
"a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y
"b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; ...
"**IV.** Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.
"Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquella que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.
"En los procedimientos de remate la última resolución es aquella que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior;
"**V.** Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."
"**Artículo 170.** El juicio de amparo directo procede:
"**I.** Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.
"Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias condenatorias, absolutorias y de sobreseimiento, podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito.
"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.
"Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.

86. En otras palabras, ordinariamente, el juicio de amparo no procede en contra de cada uno de los actos que van constituyendo la cadena procesal, sino hasta la sentencia o resolución definitiva, lo cual también operaba como principio general en la Ley de Amparo abrogada.[27]

87. En todas esas hipótesis, los actos procesales aislados anteriores a la sentencia o resolución definitiva pueden causar perjuicio a la persona que

"Para efectos de esta Ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda. En materia penal el proceso comienza con la audiencia inicial ante el Juez de Control."

[27] **Ley de Amparo abrogada**

"**Artículo 114.** El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito: ...

"**II.** Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

"En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

"**III.** Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

"Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

"Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desaprueben;

"**IV.** Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación; ..."

"**Artículo 158.** El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

"Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

"Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio."

interviene como parte en un juicio o en un procedimiento seguido en forma de juicio, pero, aunque ello acontezca, la regla general es que el amparo sólo proceda cuando sobrevenga la resolución definitiva, de modo que la parte quejosa debe esperar al dictado de ésta y, si le perjudica, podrá reclamarla en amparo junto con las violaciones al procedimiento.

88. La razón de dicho principio radica en la intención de evitar la proliferación de juicios de amparo en contra de cada acto procesal, para hacer expeditos los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio, sin demérito de la protección constitucional que, en última instancia, pueda sanear toda la actuación de la autoridad.

89. Empero, como toda regla general, el principio de definitividad no es absoluto, pues la Constitución Política del País y la propia Ley de Amparo admiten que algunos actos procesales sean impugnables aisladamente, es decir, sin esperar al dictado de la resolución o sentencia definitiva, como sucede tratándose de personas extrañas al procedimiento, ya sean típicas o por equiparación, siempre y cuando no hayan perdido este carácter.

90. En efecto, las fracciones III, inciso c), y VII del artículo 107 constitucional prevén la procedencia del juicio de amparo contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;[28] al igual que lo hacen los artículos 107, fracción VI,

[28] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
"**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...
"**III.** Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: ...
"**c)** Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio; ...
"**VII.** El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia."

de la Ley de Amparo vigente y 114, fracciones II, segundo párrafo; y, V, de la ley abrogada.[29]

91. En igual sentido, dichos preceptos eximen a la persona tercera extraña –sin distinguir el tipo– de agotar previamente a la promoción del juicio de amparo los recursos o medios de defensa ordinarios por virtud de los cuales pudiera ser modificado, revocado o nulificado el acto que considera es inconstitucional.

92. Lo que resulta lógico en ambos casos, pues, al no ser parte del procedimiento –tratándose de los terceros extraños en sentido estricto– o al no tener conocimiento completo y exacto de la existencia del juicio en el que es parte formal –en el caso de los terceros extraños por equiparación– la persona no estaría en aptitud de saber cuándo se dicta la resolución definitiva, en tanto que, previsiblemente, no tendrá acceso al expediente ni le será notificada; ni cuáles son los recursos ordinarios o medios legales de defensa existentes dentro de aquél.

93. Sirve de sustento a lo anterior, aplicada por analogía, la tesis 1a./J. 18/2011 (10a.),[30] de texto siguiente:

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. EL TERCERO EXTRAÑO POR EQUIPARACIÓN NO DEBE AGOTAR LOS MEDIOS

[29] **Ley de Amparo vigente**
Artículo 107. El amparo indirecto procede: ...
"**VI.** Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas."
Ley de Amparo abrogada
"**Artículo 114.** El amparo se pedirá ante el juez de Distrito: ...
"**II.** Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.
"En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia; ...
"**V.** Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería."

[30] *Derivada de la* ***contradicción de tesis 238/2011,*** *fallada por la Primera Sala el dieciséis de noviembre de dos mil once. La votación se dividió en dos partes: mayoría de tres votos por lo que se refiere a la competencia. Disidente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cuatro votos en cuanto al fondo. Ausente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.*

ORDINARIOS DE DEFENSA PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SIENDO OBLIGATORIO PARA LOS TRIBUNALES DE AMPARO SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA. Al ser una formalidad esencial en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias cuando el quejoso no es emplazado al mismo o es citado en forma distinta de la prevenida por la ley, –lo que le ocasiona el desconocimiento total del procedimiento–, debe equiparársele a un tercero extraño, debido a que esa situación constituye una violación manifiesta a la ley que le produce indefensión, siendo obligatorio para los tribunales de amparo suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, con fundamento en la fracción VI del artículo 76 Bis de la Ley de Amparo. En esta circunstancia es factible que promueva el amparo indirecto sin necesidad de esperar el dictado de la resolución definitiva y sin agotar previamente los recursos o medios de defensa legales por virtud de los cuales pueda ser modificado, revocado o nulificado el acto que estima inconstitucional, en razón de que el principio de definitividad sólo es aplicable a las partes que intervienen en el juicio o procedimiento del cual emana el acto reclamado al haber sido emplazados correctamente y, en ningún caso, a los terceros extraños por equiparación, pues en relación con ellos, no se establece en sede constitucional o legal restricción alguna para la promoción del juicio de amparo."

94. A mayor abundamiento, no debe soslayarse que el juicio sucesorio intestamentario constituye un procedimiento de carácter universal y de naturaleza peculiar, que se compone de varias etapas sucesivas en las que se deciden cuestiones diferentes en forma definitiva: la primera, en la que se declaran herederos y se nombra albacea; la segunda, en la que se realizan inventarios y avalúos; la tercera, relativa a la administración de los bienes de la masa hereditaria; y la cuarta, en la que se dicta la sentencia de partición y adjudicación.

95. En esa lógica, se actualiza una razón adicional para la procedencia del amparo indirecto promovido contra la falta o deficiencia en el llamamiento a un juicio sucesorio intestamentario, sin necesidad de esperar el dictado de la resolución definitiva, puesto que, dada la naturaleza dividida de ese tipo de juicios, una vez cerrada cada etapa en forma definitiva, las violaciones que en su caso se cometan quedan materializadas desde ese momento y no variarán ni podrán ser subsanadas con el dictado de la resolución final.

96. Ciertamente, la persona que aduce tener derechos hereditarios, pero que no fue llamada al intestamentario, se ve afectada en sus derechos de defensa desde el momento en que se cerró la primera etapa del juicio, se decretó quiénes son los herederos y no se le reconoció con ese carácter; cuestión que no variará si se espera hasta el dictado de la resolución final, pues lo que se resuelva en las otras etapas no modificará lo que se resolvió en la primera, ni se ocupará de personas que no fueron declaradas herederas.

97. Así las cosas, si bien es cierto que los juicios sucesorios intestamentarios se componen de varias etapas, siendo la última de ellas la que culmina con la aprobación de la resolución de partición y adjudicación, esta Primera Sala concluye que la persona que aduce tener derechos hereditarios y que no fue llamada al juicio correspondiente (por omisión o deficiencia), mucho menos, declarada heredera al cierre de la primera etapa del juicio sucesorio, puede promover el amparo indirecto contra el acto omisivo que la excluyó de la intervención, de forma inmediata y **sin necesidad de esperar el dictado de la sentencia definitiva, ni de agotar los medios ordinarios de defensa previstos como parte del juicio sucesorio.**

98. Lo anterior, desde luego, siempre que no haya prescrito en su perjuicio el derecho a reclamar la herencia, no opere alguna otra causa de improcedencia en el juicio y la persona no haya perdido la calidad de tercera extraña al procedimiento, ya sea de modo típico o por equiparación.

99. Esto último, porque si se verifica que la persona interesada en participar en la masa hereditaria, a pesar de la falta de citación, compareció al juicio o tuvo conocimiento completo y exacto de su existencia, y aún no se ha dictado la sentencia definitiva, entre otros supuestos, entonces deberá entenderse que estuvo en aptitud de apersonarse a juicio, integrarse a la relación procesal y defender sus intereses y derechos mediante los recursos ordinarios de defensa, de modo que el juicio de amparo se tornará improcedente.[31]

[31] Sirve de sustento el criterio contenido en la tesis **1a./J. 67/2013 (10a.),** registro digital: 2004274, de rubro y texto: "PERSONA EXTRAÑA A JUICIO POR EQUIPARACIÓN. NO TIENE ESA CALIDAD EL QUEJOSO QUE CONOCE DE MANERA COMPLETA Y EXACTA LA EXISTENCIA DEL JUICIO AL

100. Así las cosas, el criterio que debe prevalecer es el siguiente:

JUICIO SUCESORIO INTESTAMENTARIO. LA PERSONA QUE ADUCE TENER DERECHOS HEREDITARIOS Y NO FUE LLAMADA AL PROCEDIMIENTO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO A PESAR DE HABERSE CERRADO LA PRIMERA ETAPA DEL PROCEDIMIENTO.

QUE PRETENDE SER LLAMADO, AUNQUE NO HAYA COMPARECIDO A AQUÉL (ALCANCE DE LA JURISPRUDENCIA 3a./J. 18/92). Acorde con la jurisprudencia P./J. 39/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 93, con el rubro: 'PERSONA EXTRAÑA A JUICIO. CARECE DE TAL CARÁCTER QUIEN COMPARECIÓ AL PROCEDIMIENTO NATURAL, POR LO QUE DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO AL ACTUALIZARSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE AMPARO, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 114, FRACCIÓN V, APLICADA EN SENTIDO CONTRARIO, DEL PROPIO ORDENAMIENTO, AUN CUANDO HAYA SIDO PROMOVIDO DENTRO DEL TÉRMINO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 21 DE LA PROPIA LEY.', la persona extraña a juicio por equiparación pierde ese carácter cuando, en su calidad de parte formal en el juicio del que reclama la omisión o ilegalidad del emplazamiento, comparece a dicho proceso judicial. Ahora bien, lo anterior no amplía el criterio sustentado por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia número 3a./J. 18/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 58, octubre de 1992, página 16, de rubro: 'EMPLAZAMIENTO, FALTA O ILEGALIDAD DEL, EN MATERIA CIVIL. DEBE RECLAMARSE A TRAVÉS DEL AMPARO DIRECTO SI SE TIENE CONOCIMIENTO DE ÉL ANTES DE QUE SE DECLARE EJECUTORIADA LA SENTENCIA.', en la que se afirmó que basta el conocimiento de la existencia del juicio natural, aún no resuelto mediante sentencia definitiva, para que el quejoso que se ostenta como persona extraña por equiparación carezca de tal carácter. Ello es así, porque en la ejecutoria que dio origen al criterio primeramente citado, el Tribunal en Pleno examinó el caso específico en que el quejoso –demandado en el juicio de origen– alegó omisión o ilegalidad del emplazamiento y, no obstante ello, compareció al juicio, y la conclusión alcanzada fue que tal comparecencia impide otorgar al peticionario la calidad de extraño a juicio. De ahí que tal determinación no es extensiva a todos los casos, por lo que no es válido afirmar que el carácter de extraño a juicio alegado por la parte formal en el juicio de origen se pierda solamente si concurren ambos requisitos, esto es, el conocimiento del juicio y la comparecencia a él, pues como la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en asuntos similares, basta que antes de que se dicte sentencia el promovente del amparo tenga conocimiento completo y exacto de la existencia del juicio seguido en su contra para que pierda el carácter de extraño al juicio; o bien, que durante el juicio se hubiere practicado directamente con él una notificación personal que permita arrojar con certeza la existencia del mismo, para que pierda ese carácter, en cuyo caso está en aptitud de integrarse a la relación procesal para hacer valer los recursos y medios de defensa ordinarios previstos en la ley para ejercer su garantía de audiencia."

Solicitud de modificación de jurisprudencia 4/2013, resuelta por la Primera Sala el 13 de marzo de 2013 por mayoría de tres votos. Disidente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto particular. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes que conocieron de diversos amparos en revisión sostuvieron criterios contradictorios en torno a la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido por una persona tercera extraña –una típica y otra por equiparación– contra la falta de llamamiento a un juicio sucesorio intestamentario en el que ya se había cerrado la primera etapa y no se le había reconocido el carácter de heredera. Mientras que uno de los colegiados consideró que la procedencia del juicio no dependía de que el sucesorio hubiere concluido en todas sus etapas, así como que tampoco era exigible que la interesada agotara los medios ordinarios de defensa antes de acudir al juicio biinstancial; el otro concluyó que un amparo indirecto de las características descritas resultaba improcedente porque todavía no se había dictado la resolución de partición y adjudicación con la que culminara la última etapa del juicio sucesorio, aunado a que la parte interesada debía agotar previamente el incidente de nulidad, aun cuando no hubiere sido señalada como presunta heredera en la denuncia del intestamentario de origen.

Criterio jurídico: El juicio de amparo indirecto es procedente cuando una persona que aduce tener derechos hereditarios lo promueve en contra de la falta de llamamiento a un juicio sucesorio intestamentario en el que ya se cerró la primera etapa y no se le reconoció el carácter de heredera, sin necesidad de que espere al dictado de la resolución de partición y adjudicación, ni de que agote los medios ordinarios de defensa, dada la calidad de tercera extraña que le asiste, ya sea de modo típico o por equiparación, siempre y cuando no haya perdido este carácter.

Justificación: Por regla general, el juicio de amparo sólo procede en contra de la resolución definitiva con que culminen los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio. Una excepción opera cuando el juicio lo promueven personas extrañas al procedimiento, ya sean típicas o por equiparación, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracciones III, inciso c), y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107, fracción VI, de la Ley de Amparo.

Ahora, los juicios sucesorios intestamentarios se componen de varias etapas, siendo la última de ellas la que culmina con la aprobación de la resolución de partición y adjudicación. Al respecto, si una persona que aduce tener derechos hereditarios y que no fue llamada al juicio correspondiente (por omisión o deficiencia), ni declarada heredera al cierre de la primera etapa del intestamentario, puede

promover el juicio de amparo indirecto en contra del acto omisivo que la excluyó de la intervención, de forma inmediata y sin necesidad de esperar el dictado de la sentencia definitiva, ni de agotar los medios ordinarios de defensa previstos como parte del juicio sucesorio.

Lo que resulta lógico, pues, al no ser parte del procedimiento no tiene conocimiento completo y exacto de la existencia del juicio, de manera que no está en aptitud de saber cuándo se dicta la resolución definitiva, ni cuáles son los recursos ordinarios o medios legales de defensa existentes dentro de aquél.

Además, dada la lógica y naturaleza dividida de los juicios sucesorios intestamentarios, una vez cerrada cada etapa en forma definitiva, las violaciones que en su caso se comentan quedan materializadas desde ese momento y no variarán con el dictado de la resolución final, lo que actualiza una razón adicional para admitir la procedencia del juicio de amparo biinstancial en este tipo de casos.

Sin embargo, para que la procedencia del juicio opere en los términos apuntados, es necesario que el derecho a reclamar la herencia no haya prescrito y que la persona que alegue un derecho sobre la masa hereditaria no haya perdido la calidad de tercera extraña al procedimiento, ya sea por haber comparecido al juicio o por haber tenido conocimiento completo y exacto de su existencia.

VI. DECISIÓN

101. Por las razones expuestas, se concluye que la contradicción de criterios es existente y que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio referido en el apartado V de esta resolución.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el penúltimo apartado de este fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese el asunto como concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra del voto emitido por el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto particular.

Firman el Ministro presidente de la Sala y la Ministra ponente, con el secretario de Acuerdos, quien autoriza y 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 mi 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: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 39/99 y aislada VI.2o.C.597 C citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos X, octubre de 1999, página 242 y XXVII, febrero de 2008, página 2270, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 18/2011 (10a.) y 1a./J. 67/2013 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 170 y XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 729, con números de registro digital: 2000428 y 2004274, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 74/97 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, octubre de 1999, página 243, con número de registro digital: 5934.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la contradicción de criterios 359/2022.

El proyecto determina que el juicio de amparo indirecto es procedente cuando una persona que aduce tener derechos hereditarios lo promueve contra la falta de llamamiento a un juicio sucesorio intestamentario en el que ya se cerró la primera etapa y no se le reconoció el carácter de heredera, sin necesidad de que espere al dictado de la resolución de partición y adjudicación con la que culmina la última etapa del juicio, ni de que agote los medios ordinarios de defensa previstos en los códigos de procedimientos civiles, dada la calidad de tercera extraña que le asiste, ya sea de modo típico o por equiparación, siempre y cuando no haya perdido este carácter.

Respetuosamente disiento del criterio mayoritario, porque estimo que no es adecuado dar el mismo trato a los terceros extraños por equiparación que a los diversos en estricto sentido, ya que si uno de los herederos es tercero extraño por equiparación, es decir, fue señalado heredero pero no se le emplazó o el emplazamiento es defectuoso, pero tiene conocimiento del juicio sucesorio intestamentario antes de que culmine en todas sus etapas, dependiendo de lo establecido en la legislación estatal que le sea aplicable, podrá encontrarse en condiciones de comparecer a promover la nulidad de esa notificación, lo que no ocurre con un tercero extraño en estricto sentido, quien no tiene que acudir a interponer recursos ordinarios previo a la promoción del amparo.

A guisa de ejemplo, me permito citar que el artículo 769, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Puebla, aplicable en uno de los criterios contendientes, establece que la nulidad podrá decretarse en cualquier estado del procedimiento, incluso si se hubiere aprobado la partición y se hubiere tirado la escritura de aplicación de bienes cuando el denunciante, de mala fe, omita mencionar los nombres y domicilios de los supuestos herederos, caso en el que todo lo actuado con posterioridad a la denuncia será nulo.

Bajo ese contexto, respetuosamente difiero del consenso mayoritario, en el sentido de otorgar el mismo trato a los terceros extraños por equiparación y terceros extraños en estricto sentido, para efectos de la procedencia del amparo indirecto, cuando una persona que aduce tener derechos hereditarios lo promueve contra la falta de llamamiento al procedimiento, en el que se cerró la primera etapa y no se le reconoció el carácter de heredera; porque considero que el trato a dichos terceros sí debe variar, atento a si lo son en estricto sentido o por equiparación y,

atendiendo a lo que establezca la legislación estatal aplicable en torno a la procedencia de recursos o no que tengan por objeto el análisis del emplazamiento que se hizo o debió hacerse al tercero extraño por equiparación.

Así, reitero mi decisión, siempre respetuosa del criterio de mis compañeros, señora Ministra y señores Ministros de esta Primera Sala, de separarme del sentido y de las consideraciones que constituyen la presente ejecutoria.

Este voto se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO SUCESORIO INTESTAMENTARIO. LA PERSONA QUE ADUCE TENER DERECHOS HEREDITARIOS Y NO FUE LLAMADA AL PROCEDIMIENTO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO A PESAR DE HABERSE CERRADO LA PRIMERA ETAPA DEL PROCEDIMIENTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes que conocieron de diversos amparos en revisión sostuvieron criterios contradictorios en torno a la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido por una persona tercera extraña –una típica y otra por equiparación– contra la falta de llamamiento a un juicio sucesorio intestamentario en el que ya se había cerrado la primera etapa y no se le había reconocido el carácter de heredera. Mientras que uno de los colegiados consideró que la procedencia del juicio no dependía de que el sucesorio hubiere concluido en todas sus etapas, así como que tampoco era exigible que la interesada agotara los medios ordinarios de defensa antes de acudir al juicio biinstancial; el otro concluyó que un amparo indirecto de las características descritas resultaba improcedente porque todavía no se había dictado la resolución de partición y adjudicación con la que culminara la última etapa del juicio sucesorio, aunado a que la parte interesada debía agotar previamente el incidente de nulidad, aun cuando no hubiere sido señalada como presunta heredera en la denuncia del intestamentario de origen.

Criterio jurídico: El juicio de amparo indirecto es procedente cuando una persona que aduce tener derechos hereditarios lo promueve en contra de la falta de llamamiento a un juicio sucesorio intestamentario en el que ya se cerró la primera etapa y no se le reconoció el carácter de heredera, sin necesidad de que espere al dictado de la resolución de partición y adjudi-

cación, ni de que agote los medios ordinarios de defensa, dada la calidad de tercera extraña que le asiste, ya sea de modo típico o por equiparación, siempre y cuando no haya perdido este carácter.

Justificación: Por regla general, el juicio de amparo sólo procede en contra de la resolución definitiva con que culminen los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio. Una excepción opera cuando el juicio lo promueven personas extrañas al procedimiento, ya sean típicas o por equiparación, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracciones III, inciso c), y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107, fracción VI, de la Ley de Amparo.
Ahora, los juicios sucesorios intestamentarios se componen de varias etapas, siendo la última de ellas la que culmina con la aprobación de la resolución de partición y adjudicación. Al respecto, si una persona que aduce tener derechos hereditarios y que no fue llamada al juicio correspondiente (por omisión o deficiencia), ni declarada heredera al cierre de la primera etapa del intestamentario, puede promover el juicio de amparo indirecto en contra del acto omisivo que la excluyó de la intervención, de forma inmediata y sin necesidad de esperar el dictado de la sentencia definitiva, ni de agotar los medios ordinarios de defensa previstos como parte del juicio sucesorio.
Lo que resulta lógico, pues, al no ser parte del procedimiento no tiene conocimiento completo y exacto de la existencia del juicio, de manera que no está en aptitud de saber cuándo se dicta la resolución definitiva, ni cuáles son los recursos ordinarios o medios legales de defensa existentes dentro de aquél. Además, dada la lógica y naturaleza dividida de los juicios sucesorios intestamentarios, una vez cerrada cada etapa en forma definitiva, las violaciones que en su caso se comentan quedan materializadas desde ese momento y no variarán con el dictado de la resolución final, lo que actualiza una razón adicional para admitir la procedencia del juicio de amparo biinstancial en este tipo de casos.
Sin embargo, para que la procedencia del juicio opere en los términos apuntados, es necesario que el derecho a reclamar la herencia no haya prescrito y que la persona que alegue un derecho sobre la masa hereditaria no haya perdido la calidad de tercera extraña al procedimiento, ya sea por haber comparecido al juicio o por haber tenido conocimiento completo y exacto de su existencia.

1a./J. 61/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 359/2022. Entre los sustentados por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito. 22 de febrero de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Mariana Aguilar Aguilar.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 54/2022, en el que concluyó que la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido por una persona tercero extraña a un juicio sucesorio intestamentario no depende de que éste haya concluido o no, sino que basta con que la persona sostenga que no fue llamada al juicio sucesorio y que, por ende, no fue reconocida con el carácter de heredera al cierre de la primera etapa, para tener por actualizada la hipótesis de procedencia contenida en el artículo 107, fracción VI, de la Ley de Amparo. Adicionalmente, sostuvo que en ese tipo de casos no es exigible que el posible heredero agote los recursos ordinarios previstos en los códigos de procedimientos civiles, pues, al no ser parte en el juicio sucesorio, no tiene acceso a ellos por la calidad de tercero extraño que ostenta; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 344/2007, el cual dio origen a la tesis aislada VI.2o.C.597 C, de rubro: "EMPLAZAMIENTO A JUICIO SUCESORIO INTESTAMENTARIO. SI EL JUICIO DE ORIGEN NO HA CONCLUIDO POR RESOLUCIÓN FIRME, EN LA QUE SE APRUEBE LA PARTICIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS BIENES, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO PARA RECLAMAR LA FALTA O ILEGALIDAD DE AQUÉL, SI NO SE AGOTA EL INCIDENTE DE NULIDAD DE TODO LO ACTUADO A PARTIR DE LA DENUNCIA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 769, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE PUEBLA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 2270, con número de registro digital: 170323.

Tesis de jurisprudencia 61/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de doce de abril de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de julio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE CONTRA EL ACUERDO DICTADO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO QUE NIEGA LA DIGITALIZACIÓN DE CONSTANCIAS REMITIDAS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE Y QUE ESTÁN RELACIONADAS CON EL ACTO RECLAMADO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 322/2022. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL OCTAVO CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO. 15 DE MARZO DE 2023. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: MARÍA VALDÉS LEAL.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**ANTECEDENTES**	Se narran los antecedentes del presente asunto.	2
II.	**COMPETENCIA**	Esta Primera Sala es **competente** para conocer del presente asunto.	4
III.	**LEGITIMACIÓN**	La denuncia fue presentada por parte **legitimada.**	4
IV.	**CRITERIOS DENUNCIADOS**	Se resumen los criterios contendientes.	5

V.	**EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN.**	La contradicción de tesis es **existente.** Sin embargo, debe quedar **parcialmente sin materia** respecto del criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja **********.	9
VI.	**ESTUDIO DE FONDO.**	Se determina el criterio que debe prevalecer.	14
VII.	**DECISIÓN.**	PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada. SEGUNDO.—Queda parcialmente sin materia la presente contradicción de criterios respecto del criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja **********. TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en la parte final del apartado VI de este fallo. CUARTO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.	28

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al quince de marzo de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios 322/2022, suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el recurso de queja **********, el Tercer Tribunal Colegiado

del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja **********, y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver el recurso de queja **********.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si procede o no el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo en contra de un acuerdo dictado en un juicio de amparo indirecto en el que se niegue, *de manera expresa o tácita*, la digitalización de constancias remitidas por la autoridad responsable en relación con el acto reclamado.

I. ANTECEDENTES

1. Denuncia de la contradicción. Mediante escrito registrado el 6 de octubre de 2022 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **********[1] denunció la posible contradicción de criterios entre los sustentados por **i)** el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja **********; **ii)** el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver el recurso de queja ********** y **iii)** el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el recurso de queja **********. Lo anterior, al estimar que sostuvieron criterios contradictorios en cuanto a la procedencia del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo *contra el acuerdo del Juez de Distrito que niega digitalizar los anexos del informe justificado.*

2. Admisión de la contradicción de criterios. Por acuerdo dictado el 11 de octubre de 2022, el entonces presidente de esta Suprema Corte admitió a trámite la denuncia de posible contradicción de criterios; ordenó turnarla a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para su estudio; solicitó a los tribunales contendientes la versión digitalizada de las sentencias respectivas, así como

[1] Autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo de la parte recurrente en el recurso de queja ********** del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil y del Trabajo del Octavo Circuito.

que informaran si se encuentra vigente, superado o abandonado el criterio contenido en las mismas; y, dio vista a los Plenos del Quinto, Octavo y Vigésimo Séptimo Circuito para su conocimiento.

3. Informe de los Tribunales Colegiados. En acuerdo dictado el 28 de octubre de 2022, el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito informó que el criterio sustentado en el recurso de queja ********** se encuentra **vigente** y ordenó remitir versión digitalizada de la sentencia correspondiente.

4. De igual manera, por acuerdo emitido en la misma fecha, el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Octavo Circuito informó que el criterio sustentado, al resolver el recurso de queja ********** permanece **vigente** y ordenó remitir versión digitalizada de la ejecutoria pronunciada en el mismo.

5. Finalmente, mediante acuerdo dictado el 3 de noviembre de dos mil veintidós, el Magistrado presidente del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito informó que el criterio sustentado, al resolver el recurso de queja **********, en sesión plenaria de 26 de enero de 2017, se encuentra **superado** por lo resuelto en el diverso recurso de queja **********, ordenando remitir versión digitalizada de las sentencias emitidas en ambos asuntos.

6. Remisión a ponencia. El 8 de noviembre de 2022, el entonces Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictó un acuerdo en el que consideró que el presente asunto se encontraba debidamente integrado, por lo que ordenó remitirlo a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

7. Returno. Mediante acuerdo dictado el 2 de enero de 2023, la Ministra presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó returnar el presente asunto al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

8. Radicación. Por acuerdo dictado por la presidenta de este Alto Tribunal el 21 de febrero de 2023 se ordenó la radicación del presente asunto en la Pri-

mera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por auto de 28 de febrero siguiente, el presidente de la esta Primera Sala, determinó avocarse al conocimiento y resolución del presente asunto.

II. COMPETENCIA

9. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver el presente asunto, conforme a los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y, el punto segundo, fracción V, del Acuerdo General Número 1/2023. Lo anterior, por tratarse de una contradicción de criterios en materia común, suscitada entre Tribunales Colegiados de diverso circuito, pero en la que resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. LEGITIMACIÓN

10. La denuncia de posible contradicción de criterios proviene de parte legítima, de conformidad con el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en virtud de que fue realizada por una de las partes en uno de los asuntos que la motivaron. A saber, la parte recurrente, por conducto de su autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo,[2] en el recurso de queja ********** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Octavo Circuito.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

11. Con la finalidad de determinar si existe o no la presente contradicción y, en su caso, poder establecer el criterio que debe prevalecer, a continuación, se precisan las consideraciones que sostuvieron los Tribunales Colegiados en sus sentencias.

[2] Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia 2a./J. 152/2008 de la Segunda Sala, con registro digital: 168488, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 227, Novena Época, materia común, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA."

12. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito en el recurso de queja ********.**

• **Antecedentes.** En un juicio de amparo indirecto, el Juez de Distrito dictó un acuerdo en el que **i)** tuvo por recibido el informe justificado rendido por la autoridad responsable; **ii)** ordenó formar un tomo de pruebas con las constancias que remitió (copia certificada de un juicio ejecutivo mercantil), el cual dejó a la vista de las partes en el órgano jurisdiccional; y, **iii) consideró que resultaba innecesario digitalizar este tomo,** por no resultar relevante para sustentar dicho proveído.

• En contra de dicha determinación, la parte quejosa interpuso recurso de queja. El Tribunal Colegiado del conocimiento lo admitió a trámite y, posteriormente, dictó sentencia en la que lo declaró **improcedente,** atento a las siguientes consideraciones.

• **Razonamiento del Tribunal Colegiado.** Conforme al artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, el recurso de queja procede contra las resoluciones que se dicten durante la tramitación de un juicio de amparo indirecto que no admitan expresamente recurso de revisión y que sean de naturaleza trascendental y grave, de modo que puedan causar un daño o perjuicio no reparable en la sentencia definitiva.

• Ahora bien, en el acuerdo recurrido, el Juez de Distrito **consideró que no era dable agregar el tomo de pruebas al expediente electrónico.** Por su parte, los agravios de la parte recurrente están encaminados a demostrar que con ello se dejó de observar lo dispuesto por el Acuerdo General 12/2020 en el que el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal estableció que los expedientes físicos y electrónicos deben ser idénticos para la consulta de las partes.

• En este sentido, se advierte que el presente recurso no cumple con el tercer requisito señalado, consistente en que el auto recurrido tenga una naturaleza trascendental y grave, de modo que cause un perjuicio a la parte recurrente no reparable en la sentencia definitiva. Lo anterior, en virtud de que las constancias que no fueron digitalizadas pueden ser consultadas en el órgano jurisdic-

cional; aunado a que en su momento procesal serán analizadas y valoradas por el Juez de Distrito.

• En consecuencia, es **improcedente** el recurso de queja intentado, pues no se colman los supuestos normativos para su procedencia.

13. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito en el recurso de queja ********.**

• **Antecedentes.** En un juicio de amparo indirecto, el Juez de Distrito dictó un acuerdo en el que **i)** recibió copia certificada de una carpeta de investigación remitida por la autoridad responsable, requerida por el propio órgano jurisdiccional ante la negativa del acto reclamado en el informe justificado; **ii)** ordenó la apertura de un tomo de pruebas para agregar dicha carpeta, así como, **iii)** dar vista a las partes con su contenido.

• En contra de dicha determinación, la parte quejosa interpuso recurso de queja. El Tribunal Colegiado del conocimiento lo admitió a trámite y, posteriormente, dictó sentencia en la que lo declaró **fundado,** para el efecto de que el Juez de Distrito ordenara la digitalización de las constancias que remitió la autoridad responsable y otorgara de nueva cuenta vista a la parte quejosa. Lo anterior, conforme a las siguientes consideraciones.

• **Razonamiento del Tribunal Colegiado.** El Tribunal Colegiado **no se pronunció de forma expresa sobre la procedencia,** pero abordó el estudio de fondo, de lo que se desprende que *tácitamente* consideró que reunía los requisitos previstos en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo.[3]

• En este estudio, desarrolló el contenido del artículo 3o. de la Ley de Amparo y los Acuerdos Generales relevantes a la materia. Al respecto, concluyó

[3] En efecto, sustentó su **competencia** en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, al considerar que se trataba de un auto dictado por un Juez de Distrito, durante la tramitación de un juicio de amparo que no admite expresamente recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave podía causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia.

que, por regla general, los Jueces de Distrito tienen la obligación de digitalizar todas las constancias que se presenten de manera impresa en los juicios de su conocimiento y, sobre todo, aquellas que resulten necesarias para resolver el asunto, así como las que pueden servir al quejoso para ampliar su demanda.

• Sin embargo, en el acuerdo recurrido, el Juez de Distrito omitió ordenar la digitalización de la carpeta de investigación remitida por la autoridad responsable, la cual resultaba relevante para formular ampliación de demanda, en su caso, así como para resolver el asunto.

• Lo anterior, sin que se advierta una excepción a la regla general señalada; una imposibilidad material para digitalizar la carpeta de investigación que consta de 58 fojas; o, alguna hipótesis para impedir a la parte quejosa su visualización, pues la autoridad responsable no clasificó como confidencial la información.

• Así, debió privilegiarse que el quejoso tuviera acceso a todas las constancias que forman parte del informe justificado, a través del expediente electrónico, en el contexto de la contingencia sanitaria del virus COVID-19, con el fin de garantizar la defensa adecuada y una tutela judicial efectiva.

• En este sentido, se declaró **fundado** el recurso de queja para los efectos antes precisados.

14. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito en el recurso de queja ******** (superado).**

• **Antecedentes.** En un juicio de amparo indirecto, la parte quejosa solicitó al Juez de Distrito que digitalizara las constancias que remitió la autoridad responsable con su informe justificado (una causa penal). El Juez de Distrito negó esta petición, al considerar que los documentos anexos a los informes justificados, que no resulten necesarios para sustentar una determinación judicial, no forman parte del expediente electrónico, en términos del artículo 92 del Acuerdo General Conjunto 1/2015.

• En contra de dicha determinación, la parte quejosa interpuso recurso de queja. El Tribunal Colegiado del conocimiento lo admitió a trámite y, posterior-

mente, dictó sentencia en la que lo **desechó,** conforme a las siguientes consideraciones.

• **Razonamiento del Tribunal Colegiado.** Conforme al artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, procede el recurso de queja contra las resoluciones que no admitan expresamente recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave causen perjuicio a las partes que no sea reparable en la sentencia definitiva.

• Ahora bien, en el acuerdo recurrido, el Juez de Distrito no acordó de manera favorable la petición de la quejosa de digitalizar las constancias que integran la causa penal remitida por la autoridad responsable en su apoyo a su informe justificado.

• De ahí que esa determinación no cause un perjuicio de naturaleza trascendental y grave a la quejosa porque **las constancias pueden ser consultadas en el propio órgano jurisdiccional.** Además, deben ser **analizadas y valoradas por el juzgador federal al resolver el asunto.** Por esta misma razón, tampoco se actualiza el requisito consistente en que la afectación no sea reparable en la sentencia definitiva.

• En consecuencia, no se actualizan los requisitos de procedencia del presente recurso, en términos del artículo 97, fracción I, inciso e), por lo que debe ser **desechado.**

15. Criterio vigente del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito en el recurso de queja **********.

• **Superación del criterio.** El Tribunal Colegiado contendiente informó que el anterior criterio se encuentra **superado**, en virtud de lo resuelto en el recurso de queja ********** por la nueva integración de ese órgano jurisdiccional.

• De la lectura de este nuevo criterio se advierte que tiene los siguientes **antecedentes:** En un juicio de amparo indirecto, la parte quejosa solicitó la digitalización y/o acceso en el expediente electrónico a las constancias remitidas por la autoridad responsable con su informe justificado (un juicio hipotecario).

La Secretaria encargada del despacho del Juzgado de Distrito negó la petición de digitalizar íntegramente el tomo de pruebas, atento a la voluminosidad del expediente, con el que se formó un cuaderno auxiliar que se puso a disposición de las partes en el órgano jurisdiccional.

• Por otra parte, se advierte que el órgano colegiado **no se pronunció sobre la procedencia del recurso;** sin embargo, abordó el estudio de fondo, de lo que se desprende que *tácitamente* consideró que reunía los requisitos previstos en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo.[4]

• Por lo demás, sostuvo que la digitalización de los juicios seguidos ante tribunales que no pertenezcan al Poder Judicial de la Federación se realizará por quienes conozcan de los medios de control de constitucionalidad promovidos en su contra, conforme al Acuerdo General 12/2020.

• Luego, si de autos se observa que las constancias que adjuntó la responsable a su informe justificado fueron presentadas de forma física, entonces, el Juzgado de Distrito tenía la obligación de digitalizarlas e integrarlas al expediente electrónico, sin que lo voluminoso del expediente constituyera una excepción a la citada obligación.

• Así, se declaró **fundado** el recurso para el efecto de que se dejara insubsistente el acuerdo impugnado, digitalizaran las constancias a efecto de agregarlas al expediente electrónico y se diera vista a la quejosa para los efectos contenidos en los artículos 111 y 117 de la Ley de Amparo.

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

16. La intervención de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación –y de los Plenos Regionales– en las contradicciones de criterios se justifica por la necesidad de dotar de plenitud y congruencia al ordenamiento jurídico, en aras de garantizar mayor seguridad jurídica en la impartición de justicia.

[4] En efecto, sustentó su **competencia** en el artículo 97, fracción I, **inciso e),** de la Ley de Amparo.

17. Así, la determinación de su existencia exige que se actualice esa *necesidad de unificación.* Lo que sucede cuando se advierte que, en algún tramo de los procesos interpretativos involucrados, en torno a una misma problemática jurídica, se adoptan decisiones distintas, aunque no sean necesariamente contradictorias en términos lógicos.[5]

18. De lo anterior, se desprende que para que una contradicción de criterios sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: **i)** que los tribunales contendientes hayan resuelto una cuestión litigiosa a través de una práctica interpretativa, dando lugar a la emisión de un criterio o tesis; **ii)** que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque o contacto, es decir, que al menos un tramo del razonamiento gire en torno a un mismo problema jurídico, independientemente de que las cuestiones fácticas que originan los asuntos difieran; y, **iii)** que los criterios resulten contradictorios.

19. En la especie, se acreditan el primer y el segundo requisitos, en tanto que los Tribunales Colegiados **realizaron un ejercicio interpretativo sobre una misma cuestión jurídica.** Es decir, en cuanto a si se colman los requisitos de procedencia del recurso de queja previstos en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, cuando se interpone contra la determinación de un Juez o Jueza de Distrito, durante la tramitación de un juicio de amparo indirecto, en la que de manera tácita o expresa **niegue la digitalización de constancias**

[5] Esto tiene fundamento en lo sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, de la cual derivó la aislada P. XLVII/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."
Al resolver dicha contradicción de tesis, se interrumpió la tesis jurisprudencial P./J. 26/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA."
En desarrollo al nuevo criterio Plenario, la Primera Sala emitió la tesis jurisprudencial 1a./J. 23/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."

remitidas por la autoridad responsable en relación con el acto reclamado. Se explica.

• El recurso de queja **********, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, se interpuso contra un acuerdo dictado por un Juez de Distrito en el que se tuvo por recibido el informe justificado de la autoridad responsable, junto con copia certificada de un juicio ejecutivo mercantil, el cual se estimó resultaba innecesario digitalizar.

• Por otra parte, el recurso de queja **********, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, se interpuso contra un acuerdo dictado por un Juez de Distrito en el que tuvo por recibida una carpeta de investigación remitida por la autoridad responsable, requerida por el propio órgano jurisdiccional ante la negativa del acto reclamado en el informe justificado, la cual **no ordenó digitalizar.**

• Finalmente, el recurso de queja ********** (superado), resuelto por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, se interpuso contra la negativa de digitalizar las constancias que remitió la autoridad responsable con su informe justificado, a saber, una causa penal.

20. Por otra parte, también se acredita el tercer requisito, en virtud de que **los criterios que emitieron al respecto resultan contradictorios,** como se explica a continuación:

• En los recursos de queja ********** y ********** (superado), el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, determinaron que **no se actualizaban** los requisitos previstos en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, toda vez que el auto recurrido no tenía una naturaleza trascendental y grave que causara un perjuicio a la parte recurrente, no reparable en la sentencia definitiva.

• En cambio, en el recurso de queja **********, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito consideró *tácitamente* que

el recurso reunía los requisitos previstos en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, por lo que procedió al estudio de fondo.

21. Sin que sea óbice a lo anterior que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito no se haya pronunciado de **forma expresa** sobre la procedencia, conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 93/2006 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."[6]

22. Lo que da lugar a la formulación de la siguiente pregunta: **¿procede o no el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo contra un acuerdo dictado en un juicio de amparo indirecto en el que se niegue, *de manera expresa o tácita*, la digitalización de constancias remitidas por la autoridad responsable en relación con el acto reclamado?**

23. Sin embargo, como se ha informado en los antecedentes del presente asunto, el criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito en el recurso de queja ********** **se encuentra superado.** Así lo informó dicho órgano jurisdiccional, el cual remitió versión digital de lo resuelto por su nueva integración en el recurso de queja **********, interpuesto contra un acuerdo en el que se negó la petición de la parte quejosa de digitalizar y conceder acceso en el expediente electrónico al juicio hipotecario remitido por la autoridad responsable con su informe justificado. De dicha ejecutoria se observa que el Tribunal Colegiado consideró *tácitamente* que el recurso cumplía con los requisitos previstos en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo y procedió a abordar el estudio de fondo.

[6] Tesis P./J. 93/2006, con registro digital: 169334, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, materia común, instancia Pleno, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."

24. Con lo que se constata que el criterio contenido en el primer asunto fue superado durante la tramitación del presente asunto. En efecto, el 6 de octubre de 2022, se registró en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la denuncia que dio origen al presente asunto, mientras que el 7 del mismo mes y año, se resolvió el recurso de queja **********. En este sentido, **debe declararse parcialmente sin materia la contradicción** respecto del criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.

25. Lo anterior, con apoyo en las tesis de jurisprudencia P./J. 79/2006, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. QUEDA SIN MATERIA SI DURANTE SU TRAMITACIÓN UNA DE ELLAS ABANDONA SU CRITERIO Y EMITE UNO COINCIDENTE CON EL DE LA OTRA.";[7] tesis aislada 1a. XLVII/2008, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA DECLARARLA SIN MATERIA CUANDO UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONTENDIENTES INFORMA QUE ABANDONÓ SU CRITERIO, ES NECESARIO QUE ESTA CIRCUNSTANCIA SE HAYA PLASMADO EN UNA EJECUTORIA.";[8] y, tesis aislada 2a. XXII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SI LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE CONOCIMIENTO DE QUE UNO DE ELLOS, CON POSTERIORIDAD AL PLANTEAMIENTO DE LA CONTRADICCIÓN, ABANDONA SU CRITERIO Y EMITE UNO COINCIDENTE CON EL DEL OTRO, DEBE DECLARARLA SIN MATERIA."[9]

26. Ahora bien, al subsistir la materia de la contradicción por lo que se refiere los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito en el recurso de queja ********** y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito en el recurso de queja **********, a continuación, se procede al estudio de fondo.

---

[7] Tesis de jurisprudencia P./J. 79/2006, con registro digital: 174926, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 5.
[8] Tesis aislada 1a. XLVII/2008, con registro digital: 169125, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, agosto de 2008, página 47.
[9] Tesis aislada 2a. XXII/2009, con registro digital: 167749, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 470.

VI. ESTUDIO DE FONDO

27. El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala consiste en determinar si procede o no el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), contra un acuerdo dictado en un juicio de amparo indirecto en el que se niegue, *de manera expresa o tácita*, la digitalización de constancias remitidas por la autoridad responsable en relación con el acto reclamado.

28. Por principio de cuentas, es importante precisar que conforme al artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, en la parte que interesa, procede el recurso de queja en amparo indirecto contra las resoluciones que se dicten durante la tramitación del juicio que no admitan expresamente recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva.[10]

29. Al respecto, en la contradicción de tesis 9/2014,[11] esta Primera Sala sostuvo que este supuesto de procedencia exige requisitos que pueden clasificarse *desde el punto de vista estructural de la norma* en dos categorías: **objetivos** y **subjetivos.**[12]

30. Los primeros radican en: **i)** la existencia de una resolución dictada en el trámite de un juicio de amparo **ii)** que no admita expresamente recurso de revisión. Se les considera *objetivos* ya que no requieren una valoración de su

[10] **Ley de Amparo**
"**Artículo 97.** El recurso de queja procede:
"…
"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:
"…
"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional."
[11] Resuelta por la Primera Sala en sesión de 4 de febrero de 2015, por unanimidad de cinco votos, en cuanto al fondo, de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).
[12] Párrafo 75.

contenido o efectos, sino únicamente verificar la existencia de dicha resolución y la falta de reconocimiento normativo para poder ser impugnada a través de otro medio de defensa, como el recurso de revisión.[13]

31. Los segundos consisten en que: **i)** la resolución sea de naturaleza trascendental y grave; **ii)** consecuentemente, pueda causar un perjuicio de esa naturaleza a alguna de las partes y que **iii)** esa afectación no sea reparable en la sentencia definitiva. Se les valora como subjetivos, dado que no agotan su contenido en una definición precisa de resoluciones posiblemente recurridas, sino que **su aplicabilidad depende de cada caso en concreto.**[14]

32. Por lo que se refiere al primer requisito, cuando la Ley de Amparo establece que la resolución del Juez o Jueza de Distrito debe ser de naturaleza *trascendental y grave,* se refiere a que sea susceptible de provocar perjuicios de gran importancia o peso normativo a las partes.[15]

33. Además, se encuentra íntimamente relacionado con el segundo, en virtud de que la trascendencia y gravedad se ve definida por sus *posibles consecuencias* y la envergadura de tales perjuicios determinan a su vez la naturaleza de la resolución para la procedencia del recurso.[16]

34. Por su parte, el segundo requisito no implica que el perjuicio deba haberse dado materialmente previamente a la interposición del medio de defensa. Es decir, lo que exige es una **probabilidad de afectación** y no la concurrencia fáctica del perjuicio ocasionado por la emisión de la resolución. En consecuencia, el abanico de posibles perjuicios que pueden reclamarse en el recurso de queja tiene como único presupuesto necesario que **incida trascendentemente y de manera real y objetiva en la esfera jurídica de la parte afectada.**[17]

[13] Párrafo 76.
[14] Párrafo 77.
[15] Párrafo 79.
[16] Párrafo 79.
[17] Párrafo 81.

35. Finalmente, el tercer requisito subjetivo modula a sus dos predecesores, pues conforme al mismo podrán ser controvertidas mediante recurso de queja las resoluciones de un Juez o Jueza de Distrito que sean trascendentes y graves, al causar un perjuicio de esa calidad a alguna de las partes, *únicamente* cuando el mismo no sea reparable en sentencia definitiva.[18]

36. Donde el criterio de *irreparabilidad* radica en que la persona juzgadora se encuentre imposibilitada para pronunciarse sobre dicha afectación en la sentencia definitiva del juicio o que, pudiéndose pronunciar al respecto, no sea posible solventar de forma integral los perjuicios que pudieran producir o hayan producido las mencionadas resoluciones a alguna de las partes. Es decir, que dicha resolución es revisable en un recurso de queja porque no forma parte de la materia o litis de la sentencia del juicio de amparo o porque constituye un presupuesto inmodificable en el que se podría basar la sentencia.[19]

37. Sin que sea óbice a lo anterior que la afectación producida por la resolución pudiera ser controvertida a través del recurso de revisión en el que se podría ordenar la reposición del procedimiento, pues lo que busca lograr el recurso de queja es el perfeccionamiento del trámite del juicio de amparo en sus aspectos procesales o extraprocesales, a fin de otorgar celeridad, certeza y seguridad jurídica a las partes.[20]

38. Ahora, conviene recordar que el artículo 17 de la Constitución General reconoce el derecho de toda persona a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes.[21] Por su parte, el artículo 6o. constitucional establece que el Estado Mexicano está obligado a garantizar el derecho de acceso a las tecnologías

[18] Párrafo 82.
[19] Párrafo 83.
[20] Párrafo 84.
[21] **Constitución General**
"**Artículo 17.** … Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

de la información.[22] La vinculación entre ambos derechos se materializa a través del concepto de *e-Justicia*.

39. Al respecto, el artículo 3o. de la Ley de Amparo[23] dispone lo siguiente:

• Alude al **sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación** como una opción para enviar y recibir promociones, documentos, comunicaciones

[22] "**Artículo 6o.** …
"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios."

[23] **Ley de Amparo**
"**Artículo 3o.** En el juicio de amparo las promociones deberán hacerse por escrito.
"Podrán ser orales las que se hagan en las audiencias, notificaciones y comparecencias autorizadas por la ley, dejándose constancia de lo esencial. **Es optativo para el promovente presentar su escrito en forma impresa o electrónicamente.**
"Las copias certificadas que se expidan para la substanciación del juicio de amparo no causarán contribución alguna.
"**Los escritos en forma electrónica se presentarán mediante el empleo de las tecnologías de la información, utilizando la firma electrónica conforme la regulación que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal.**
"**La firma electrónica es el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación y producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, como opción para enviar y recibir promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales.**
"**En cualquier caso, sea que las partes promuevan en forma impresa o electrónica, los órganos jurisdiccionales están obligados a que el expediente electrónico e impreso coincidan íntegramente para la consulta de las partes.**
"**El Consejo de la Judicatura Federal, mediante reglas y acuerdos generales, determinará la forma en que se deberá integrar, en su caso, el expediente impreso.**
Los titulares de los órganos jurisdiccionales serán los responsables de vigilar la digitalización de todas las promociones y documentos que presenten las partes, así como los acuerdos, resoluciones o sentencias y toda información relacionada con los expedientes en el sistema, o en el caso de que éstas se presenten en forma electrónica, se procederá a su impresión para ser incorporada al expediente impreso**. Los secretarios de acuerdos de los órganos jurisdiccionales darán fe de que tanto en el expediente electrónico como en el impreso, sea incorporada cada promoción, documento, auto y resolución, a fin de que coincidan en su totalidad. El Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, emitirá los acuerdos generales que considere necesarios a efecto de establecer las bases y el correcto funcionamiento de la firma electrónica**.
"No se requerirá firma electrónica cuando el amparo se promueva en los términos del artículo 15 de esta ley."

y notificaciones oficiales, así como para consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales.

• De igual manera, define a la **firma electrónica** como el medio de ingreso a este sistema y dispone que producirá los mismos efectos que la firma autógrafa.

• Asimismo, se refiere al **expediente electrónico** y establece **que deberá coincidir íntegramente con el impreso para la consulta de las partes.** Para ello, dispone obligaciones a cargo de los titulares de los órganos jurisdiccionales de vigilar la digitalización y de los secretarios de acuerdos de dar fe de que los expedientes electrónicos e impresos coincidan en su totalidad.

• Finalmente, faculta al Consejo de la Judicatura Federal para regular todos estos aspectos.[24]

40. Por su parte, el artículo 86, fracción XVII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone que corresponde al Consejo de la Judicatura Federal establecer la **normatividad para la presentación de escritos y la integración de expedientes en forma electrónica, mediante el empleo de tecnologías de la información que utilicen la firma electrónica.**[25]

---

[24] Los artículos transitorios de la Ley de Amparo refuerzan lo anterior pues disponen lo siguiente:
"**DÉCIMO PRIMERO.** El Consejo de la Judicatura Federal expedirá el Reglamento a que hace referencia el artículo 3o. del presente ordenamiento para la implementación del Sistema Electrónico y la utilización de la firma electrónica."

[25] **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**
"**Artículo 86.** Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:
"…
"**XVII.** Establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos y de servicios al público; así como para la organización, administración y resguardo de los archivos de los juzgados de distrito, tribunales de circuito, a excepción de los que de conformidad con esta ley corresponden a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Emitir la regulación suficiente, para la presentación de escritos y la integración de expedientes en forma electrónica mediante el empleo de tecnologías de la información que utilicen la firma electrónica, de conformidad con lo estipulado en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

41. En ejercicio de estas facultades y con el objetivo de fortalecer el derecho de acceso a la justicia, en relación con el de acceso a las tecnologías de la información, desde el concepto de *e-Justicia,* el Consejo de la Judicatura Federal emitió el Acuerdo General 12/2020.[26] En este Acuerdo**, regula la integración y consulta de los expedientes electrónicos,**[27] en los términos siguientes:

• Todas las constancias y documentos del expediente físico deberán digitalizarse e incorporarse al expediente electrónico.[28]

---

[26] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2020.
Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal
"**CONSIDERANDO**
"**Cuarto.** El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes. Por otra parte, el artículo 6o., tercer párrafo y apartado B, fracción I, de la Constitución, reconoce que el Estado Mexicano está obligado a garantizar el derecho de acceso universal, equitativo, asequible y oportuno a las tecnologías de la información y comunicación, así como a integrar a la población a la "sociedad de la información y del conocimiento". La indisociable vinculación entre ambos derechos se materializa a través del concepto de e-Justicia. Al respecto, el Consejo de la Judicatura Federal reconoce que el avance y desarrollo de la infraestructura y servicios de las tecnologías de la información y la comunicación son herramientas transversales para el fortalecimiento de la impartición de justicia y la protección de los derechos humanos."
"**Noveno.** … Por lo anterior, con el objetivo de fortalecer el derecho de acceso a la justicia en relación con el de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, desde el concepto de e-Justicia desarrollado en el Considerando Cuarto de este Acuerdo, es impostergable y resulta normativamente viable que el acceso a los servicios en línea que ya se prestan para la materia de amparo y para el sistema penal acusatorio-adversarial, se extiendan a todos los procedimientos jurisdiccionales que conoce el Poder Judicial de la Federación, bajo una plataforma homologada por el Consejo de la Judicatura Federal."

[27] "**Artículo 1.** El presente Acuerdo General tiene por objeto **regular la integración de los expedientes electrónicos** y la utilización de videoconferencias para el desahogo de audiencias y diligencias judiciales en los asuntos que son competencia de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, así como la actuación desde el Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación, permitiendo la promoción, trámite, consulta, resolución y notificación por vía electrónica, al igual que la celebración de audiencias y otras diligencias que puedan desahogarse a distancia, mediante el uso de videoconferencias."

[28] **Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal**
"**Artículo 3.** La integración y consulta de los expedientes electrónicos regulados en el presente Acuerdo General se regirán por las siguientes bases: …
"II. El expediente electrónico **se integrará cronológicamente con las actuaciones judiciales, promociones y demás constancias que obren en el expediente respectivo.**

• En caso de que en los medios de control de constitucionalidad se reclamen juicios seguidos ante tribunales que no pertenezcan al Poder Judicial de la Federación, **se procurará que la digitalización de los expedientes se realice por las propias autoridades responsables** y, en caso de que lo anterior no sea posible, el órgano jurisdiccional que conozca de dichos medios de control deberá digitalizarlo.[29]

• Los documentos presentados en formato físico con los que se formen **cuadernos auxiliares** y que no se agreguen al expediente principal físico tampoco deberán integrarse al electrónico. Ello se refiere a: copias de traslado; hojas en blanco, folders, micas, o cualquier tipo de material sin leyenda relevante alguna, cuya presentación se aprecie encaminada a la protección de los documentos que se ingresan; y, copias presentadas como anexos y que correspondan a actuaciones del propio órgano jurisdiccional. Estos cuadernos auxiliares podrán ser consultadas por las partes en los órganos jurisdiccionales

---

"El expediente electrónico permitirá distinguir las constancias digitalizadas de generadas electrónicamente para efecto de poder comparar las primeras con las integradas físicamente; …"
"**Artículo 22.** …
"Por su parte, **las promociones recibidas físicamente deberán integrarse a un expediente electrónico** mediante la utilización de la FIREL, atendiendo a lo dispuesto en el siguiente artículo. **Todas las constancias y documentos del expediente físico deberán digitalizarse e incorporarse al expediente electrónico**; en cambio, las constancias y documentos electrónicos no se incorporarán al expediente físico."
"**Artículo 24. Los órganos jurisdiccionales integrarán los expedientes electrónicos en el Sistema Electrónico del CJF. El personal designado para tal efecto deberá digitalizar oportunamente y de manera legible las constancias de los juicios que se presenten de manera física y que no hayan sido digitalizados por las propias autoridades responsables ni por el personal de la OCC,** así como garantizar su gestión electrónica eficiente**. En última instancia, será responsabilidad de las y los titulares vigilar la correcta integración de ambos expedientes conforme a lo establecido en el artículo 22, párrafo cuarto de este Acuerdo.**"

[29] "**Artículo 3.** La integración y consulta de los expedientes electrónicos regulados en el presente Acuerdo General se regirán por las siguientes bases: …
"IV. En el caso de los medios de control de constitucionalidad promovidos contra lo resuelto en juicios seguidos ante tribunales que no pertenezcan al PJF**, se procurará que la digitalización de los expedientes relativos a dichos juicios se realice por las propias autoridades responsables,** particularmente mediante la celebración de convenios de interconexión. **En caso de que lo anterior no sea posible, el órgano jurisdiccional que conozca de dichos medios de control deberá digitalizarlo. Las OCC, conforme lo permita su carga de trabajo, podrán auxiliar en la digitalización;** …"

con las salvaguardas respectivas, tratándose de información reservada o confidencial.[30]

• La digitalización de **pruebas, poderes, valores y garantías diversas quedará al arbitrio de la juzgadora o juzgador,** pudiéndose, en su caso, incluir una certificación en el expediente electrónico que dé cuenta de éstas e incluya una fotografía o imagen del objeto en cuestión.[31]

• **Los órganos jurisdiccionales deberán digitalizar los anexos.** Las oficinas de correspondencia común, conforme a su carga de trabajo, podrán auxiliar en la digitalización de anexos, previo a su turno. En casos excepcionales, el personal de la mesa de trabajo a la que se haya turnado el asunto podrá solicitar el auxilio de la administración de cada edificio para contar con el apoyo de las jornadas de digitalización.[32]

• En caso de que exista **imposibilidad material** para la digitalización de determinadas constancias aportadas por la parte, las y los titulares de los órganos jurisdiccionales acordarán lo conducente y valorarán si hacen del conocimiento de las partes tal situación mediante proveído y si las constancias se integran únicamente al expediente físico, o bien, ordenarán la integración de cuadernos auxiliares.

---

[30] "**Artículo 22.** … Los documentos presentados en formato físico con los que se formen cuadernos auxiliares y que no se agreguen al expediente principal físico, tampoco deberán integrarse al expediente electrónico. Se trata de los siguientes: I. Copias de traslado. II. Hojas en blanco, folders, micas o cualquier tipo de material sin leyenda relevante alguna, cuya presentación se aprecie encaminada a la protección de los documentos que se ingresan. III. Copias presentadas como "anexos" y que correspondan a actuaciones del propio órgano jurisdiccional. Los cuadernos auxiliares podrán consultarse físicamente por las partes en los órganos jurisdiccionales con las salvaguardas respectivas tratándose de la información reservada o confidencial."

[31] "**Artículo 22.** … Asimismo, la digitalización de pruebas, poderes, valores y garantías diversas quedará al arbitrio de la juzgadora o juzgador, pudiéndose, en su caso, incluir una certificación en el expediente electrónico que dé cuenta de éstas e incluya una fotografía o imagen del objeto en cuestión. …"

[32] "**Artículo 22.** … Los órganos jurisdiccionales deberán digitalizar los anexos. Las OCC, conforme lo permita su carga de trabajo, podrán auxiliar en la digitalización de anexos previo a su turno. En casos excepcionales, el personal de la mesa de trabajo a la que se haya turnado el asunto podrá solicitar el auxilio de la administración de cada edificio para contar con el apoyo de las jornadas de digitalización."

• Al integrar el expediente electrónico, los órganos jurisdiccionales determinarán sobre qué promociones deberán guardar **sigilo** en relación con una o varias partes y, consecuentemente, si deben restringir el acceso a esa porción del expediente electrónico. En este supuesto, el sistema impedirá su visualización a la parte respectiva y a sus representantes.[33]

42. Cabe destacar que en la parte considerativa de dicho acuerdo se sostuvo que la necesidad de emitirlo resultaba aún más apremiante en el contexto de las medidas adoptadas frente a la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).[34]

43. Sin embargo, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, al abrogar los acuerdos de contingencia por COVID-19 y reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones relativas a la utilización de medios electrónicos y soluciones digitales, advirtió que era necesario dar un paso hacia una "*nueva normalidad*" en la que los medios electrónicos y las soluciones digitales **dejaran de ser una solución transitoria frente a la contingencia sanitaria y se incorporaran como elementos fundamentales en la actividad permanente de la institución.**[35]

[33] "**Artículo 25.** Al integrar el expediente electrónico, los órganos jurisdiccionales determinarán sobre qué promociones o constancias deberán guardar sigilo en relación a una o varias partes y, consecuentemente, si deben restringir el acceso a esa porción del expediente electrónico. En este supuesto, el sistema impedirá su visualización electrónica a la parte respectiva y a sus representantes, de conformidad con el artículo 16, segundo párrafo, del Acuerdo General Conjunto Número 1/2013."

[34] **Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal**
"**CONSIDERANDO**
"**Décimo primero.** La necesidad de emitir el presente Acuerdo General resulta aún más apremiante en el contexto de las medidas adoptadas frente a la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), pues la actuación mediante herramientas tecnológicas permite que la impartición de justicia a nivel federal continúe a gran escala, mientras se acatan las medidas de prevención y sana distancia necesarias para hacer frente a la presente contingencia."

[35] **Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que abroga los acuerdos de contingencia por COVID-19 y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones relativas a la utilización de medios electrónicos y soluciones digitales como ejes rectores del nuevo esquema de trabajo en las áreas administrativas y órganos jurisdiccionales del propio Consejo**

44. En efecto, el Consejo de la Judicatura Federal constató que la adopción de políticas públicas judiciales, como las de e-Justicia, así como el desarrollo de sistemas de gestión y la implementación herramientas tecnológicas tiene las siguientes ventajas:[36]

• Mejorar, optimizar y perfeccionar los procedimientos administrativos y jurisdiccionales, facilitando la comunicación y haciendo más accesible la información.

• Impulsar que las decisiones institucionales fueran más oportunas y certeras.

• Generar la promoción y consolidación una **cultura laboral basada en la igualdad de género,** productividad, profesionalismo, honradez y ética profesional, lo que fortalece el compromiso de las personas servidoras públicas en el desempeño de su cargo.

"**Considerando**

"**Octavo.** Los avances antes descritos representan importantes mejoras en el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, los cuales, sumados a un esquema regular de trabajo, constituyen una mejora cualitativa y cuantitativa del servicio público de administración e impartición de justicia y, con ello, en las vidas de las personas justiciables. Por lo anterior, **se estima necesario dar un paso hacia una 'nueva normalidad', en la que los medios electrónicos y las soluciones digitales dejen de ser una solución transitoria frente a la contingencia sanitaria, y se incorporen como elementos fundamentales en la actividad permanente de la institución.** Para ello, las unidades administrativas del Consejo deberán trabajar de manera coordinada para identificar necesidades y soluciones en beneficio de las personas usuarias de los servicios que imparte la institución, así como lo han hecho el Instituto Federal de Defensoría Pública y la Escuela Federal de Formación Judicial; …"

[36] "**Sexto.** En el Consejo de la Judicatura Federal se constató que la adopción de políticas públicas judiciales –particularmente las de Gobierno de Datos, Gobernanza Digital, e-Justicia y Transformación Digital–, así como el desarrollo de sistemas de gestión y la implementación de herramientas tecnológicas ha mejorado, optimizado y perfeccionado los procesos administrativos y jurisdiccionales, facilitando la comunicación y haciendo más accesible la información. Ello, ha impulsado que las decisiones institucionales sean más oportunas y certeras. Todo lo anterior, además, ha generado la promoción y consolidación de una cultura laboral basada en la igualdad de género, productividad, profesionalismo, honradez y ética profesional, lo que fortalece el compromiso de las personas servidoras públicas en el desempeño de su cargo, mejorando así la debida planificación del trabajo y comunicación; …"

"**Octavo.** Los avances antes descritos representan importantes mejoras en el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, los cuales, sumados a un esquema regular de trabajo, constituyen

• Mejorar cualitativa y cuantitativamente el servicio público de administración de justicia y con ello las vidas de las personas justiciables.

45. Precisado lo anterior, en el caso, se estima que el acuerdo dictado en un juicio de amparo indirecto en el que se niegue, *de manera expresa o tácita*, la digitalización de constancias remitidas por la autoridad responsable en relación con el acto reclamado cumple con los dos requisitos objetivos para la procedencia del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo.

46. En efecto, se trata de una resolución dictada en el trámite de un juicio de amparo y que no admite expresamente recurso de revisión, pues no está comprendida en los supuestos establecidos en el artículo 81 de la Ley de Amparo.[37]

47. Por otra parte, la negativa de digitalizar en el expediente electrónico constancias remitidas por la autoridad responsable que guardan relación con el acto reclamado incide trascendentemente y de manera real y objetiva en la **esfera jurídica** de la parte afectada. Es así, pues el artículo 3o. de la Ley de Amparo y los artículos 3, fracciones II y IV, 22 y 24 del Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, citados anteriormente, establecen que todas las promociones y documentos que presenten las partes, incluyendo anexos, deben digitalizarse y formar parte del sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación.

---

una mejora cualitativa y cuantitativa del servicio público de administración e impartición de justicia y, con ello, en las vidas de las personas justiciables."

[37] **Ley de Amparo**

"**Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

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

"a) Las que concedan o nieguen la suspensión definitiva; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia incidental;

"b) Las que modifiquen o revoquen el acuerdo en que se conceda o niegue la suspensión definitiva, o las que nieguen la revocación o modificación de esos autos; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia correspondiente;

"c) Las que decidan el incidente de reposición de constancias de autos;

"d) Las que declaren el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional; y,

"e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia."

48. Entonces, en principio, las partes tienen la prerrogativa procesal de consultar las constancias remitidas por la autoridad responsable en relación con el informe justificado en el Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación. Lo que no sólo constituyó una medida transitoria en el contexto de la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), sino forma parte de una "*nueva normalidad*" en el que la e-Justicia se ha incorporado como un elemento fundamental en la actividad permanente jurisdiccional.

49. Ello, sin perjuicio de que el artículo 22 del Acuerdo General 12/2020 citado establezca diversas excepciones, tales como: **i)** tratándose de promociones sobre las que se deba guardar sigilo, en cuyo caso se impedirá su visualización en el sistema electrónico a la parte respectiva y sus representantes; **ii)** imposibilidad material para la digitalización; **iii)** pruebas, poderes, valores y garantías diversas que queden al arbitrio de la juzgadora o juzgador; así como **iv)** cuadernos auxiliares que no se agreguen al expediente principal.

50. Sin embargo, la actualización de estas excepciones en todo caso constituye parte del análisis de la legalidad de la resolución recurrida y, por tanto, es materia del estudio de fondo.

51. Así, la resolución que niega la digitalización de constancias remitidas por la autoridad responsable en relación con el acto reclamado es susceptible de causar perjuicios de gran importancia o peso normativo para las partes, por lo que adquiere la naturaleza de trascendental y grave. El hecho mismo de no respetar la prerrogativa procesal contenida en los artículos 3, fracciones II y IV, 22 y 24 del Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal actualiza los requisitos subjetivos del recurso de queja.

52. Ello, sin ignorar que los perjuicios que se pudieran causar con un acuerdo de trámite pueden ser de muy diversa índole. Por ejemplo, ante la falta de digitalización de constancias que guarden relación con el acto reclamado, la parte quejosa podría encontrarse materialmente imposibilitada para formular ampliación de demanda.

53. Finalmente, se estima que el perjuicio ocasionado no es reparable en la sentencia definitiva, pues se trata de una cuestión ajena a la litis que consiste en analizar la constitucionalidad o legalidad de la norma o acto reclamado. De

ahí que, en principio, el o la Jueza no tendría por qué pronunciarse sobre este aspecto.

54. Atento a lo razonado, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE CONTRA EL ACUERDO DICTADO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO QUE NIEGA LA DIGITALIZACIÓN DE CONSTANCIAS REMITIDAS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE Y QUE ESTÁN RELACIONADAS CON EL ACTO RECLAMADO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes realizaron un ejercicio interpretativo y llegaron a decisiones contradictorias en cuanto a si procede o no el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, contra el acuerdo dictado en un juicio de amparo indirecto en el que se niegue, de manera expresa o tácita, la digitalización de constancias remitidas por la autoridad responsable en relación con el acto reclamado.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que es procedente el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, contra el acuerdo dictado dentro de un juicio de amparo indirecto que niega la digitalización de constancias remitidas por la autoridad responsable en relación con el acto reclamado, al tratarse de una determinación que no admite expresamente recurso de revisión; que es susceptible de causar un perjuicio de gran importancia o peso normativo para las partes; y que dicho menoscabo no es reparable en la sentencia definitiva.

Justificación: La negativa de digitalizar en el expediente electrónico constancias remitidas por la autoridad responsable que guardan relación con el acto reclamado dentro del juicio de amparo indirecto, actualiza la procedencia del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, al tratarse de una decisión que no admite expresamente recurso de revisión, pues no está comprendida en los supuestos establecidos en el artículo 81, fracción I, de la Ley de Amparo. Además, dicha negativa incide trascendentemente y de manera real y objetiva en la esfera jurídica de la parte afectada, ya que conforme a los artículos 3o. de la Ley de Amparo y 3, fracciones II y IV, 22

y 24 del Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo, todas las promociones y documentos que presenten las partes, incluyendo anexos, deben digitalizarse y formar parte del sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación. Aunado a que el perjuicio ocasionado no es reparable en la sentencia definitiva al tratarse de una cuestión ajena a la litis que consiste en analizar la constitucionalidad o legalidad de la norma o acto reclamado. Lo anterior, sin perjuicio de que el artículo 22 del Acuerdo General Plenario 12/2020 citado, establezca diversas excepciones, pero la actualización de éstas en todo caso constituye parte del análisis de la legalidad de la resolución recurrida y, por tanto, es materia del estudio de fondo.

VII. DECISIÓN

55. Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Queda parcialmente **sin materia** la presente contradicción de criterios respecto del criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja **********.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en la parte final del apartado VI de este fallo.

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

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de

Larrea (ponente), Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; con voto en contra del Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto particular.

Firman el señor Ministro presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos, que autoriza y 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE CONTRA EL ACUERDO DICTADO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO QUE NIEGA LA DIGITALIZACIÓN DE CONSTANCIAS REMITIDAS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE Y QUE ESTÁN RELACIONADAS CON EL ACTO RECLAMADO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes realizaron un ejercicio interpretativo y llegaron a decisiones contradictorias en cuanto a si procede o no el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, contra el acuerdo dictado en un juicio de amparo indirecto en el que se niegue, de manera expresa o tácita, la digitalización de constancias remitidas por la autoridad responsable en relación con el acto reclamado.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que es procedente el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, contra el acuerdo

dictado dentro de un juicio de amparo indirecto que niega la digitalización de constancias remitidas por la autoridad responsable en relación con el acto reclamado, al tratarse de una determinación que no admite expresamente recurso de revisión; que es susceptible de causar un perjuicio de gran importancia o peso normativo para las partes; y que dicho menoscabo no es reparable en la sentencia definitiva.

Justificación: La negativa de digitalizar en el expediente electrónico constancias remitidas por la autoridad responsable que guardan relación con el acto reclamado dentro del juicio de amparo indirecto, actualiza la procedencia del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, al tratarse de una decisión que no admite expresamente recurso de revisión, pues no está comprendida en los supuestos establecidos en el artículo 81, fracción I, de la Ley de Amparo. Además, dicha negativa incide trascendentemente y de manera real y objetiva en la esfera jurídica de la parte afectada, ya que conforme a los artículos 3o. de la Ley de Amparo y 3, fracciones II y IV, 22 y 24 del Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo, todas las promociones y documentos que presenten las partes, incluyendo anexos, deben digitalizarse y formar parte del sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación. Aunado a que el perjuicio ocasionado no es reparable en la sentencia definitiva al tratarse de una cuestión ajena a la litis que consiste en analizar la constitucionalidad o legalidad de la norma o acto reclamado. Lo anterior, sin perjuicio de que el artículo 22 del Acuerdo General Plenario 12/2020 citado, establezca diversas excepciones, pero la actualización de éstas en todo caso constituye parte del análisis de la legalidad de la resolución recurrida y, por tanto, es materia del estudio de fondo.

1a./J. 76/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 322/2022. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Co-

legiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito. 15 de marzo de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: María Valdés Leal.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver la queja 113/2021, en la que se determinó que no se actualizaban los requisitos previstos en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, toda vez que el auto dictado en un juicio de amparo indirecto en el que se niegue, de manera expresa o tácita, la digitalización de constancias remitidas por la autoridad responsable en relación con el acto reclamado no tenía una naturaleza trascendental y grave que causara un perjuicio a la parte recurrente, no reparable en la sentencia definitiva; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver la queja 46/2021, en la que se consideró tácitamente que el recurso reunía los requisitos previstos en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, por lo que procedió al estudio de fondo.

Tesis de jurisprudencia 76/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés.

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

Esta tesis se publicó el viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de julio de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Sección Segunda

SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 2
SENTENCIAS DICTADAS
EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES
Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA, DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA, TODAS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y QUE FUERON REFORMADAS MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 65-183, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL PRIMERO DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 175/2022. MUNICIPIO DE RÍO BRAVO, ESTADO DE TAMAULIPAS. 17 DE MAYO DE 2023. CINCO VOTOS DE LA SEÑORA MINISTRA Y LOS SEÑORES MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: BRUNO ALEJANDRO ACEVEDO NUEVO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Decisión	Páginas
I	**ANTECEDENTES**	El Municipio de Río Bravo del Estado de Tamaulipas, promovió una controversia constitucional en contra del **Decreto 65-183** que reforma diversas disposiciones	2-5

		de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, la Ley de Seguridad Pública y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia, todas del Estado de Tamaulipas.	
II.	**COMPETENCIA**	La Primera Sala es competente para resolver.	5-6
III.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS**	El Municipio de Río Bravo del Estado de Tamaulipas impugnó diversas disposiciones que se reforman mediante el Decreto 65-183, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el primero de julio de dos mil veintidós.	6-7
IV.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA**	En el apartado se advierte la existencia de un nuevo acto legislativo en virtud de la publicación del Decreto Número 65-500. Por tanto, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria, con fundamento en la fracción II del artículo 20 de la misma ley, en consecuencia, se procede a sobreseer en la controversia constitucional.	7-16
	DECISIÓN	PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional. SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.*	16-18

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 175/2022, promovida por el Municipio de Río Bravo del Estado de Tamaulipas, en contra del Decreto Número 65-183 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el primero de julio de dos mil veintidós, y por el cual se reformó la Ley de

Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, la Ley de Seguridad Pública y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia, todas del Estado de Tamaulipas.

I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** Joel Eduardo Yáñez Villegas, ostentándose como síndico del Municipio de Río Bravo del Estado de Tamaulipas, promovió controversia constitucional mediante oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de agosto de dos mil veintidós.

2. **Conceptos de invalidez.** El Municipio accionante expuso los siguientes argumentos en contra del Decreto 65-183:

2.1. De manera **preliminar,** el Municipio expuso los antecedentes legislativos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y señaló que existen directrices para distinguir las funciones de las instituciones de seguridad pública. De manera particular, el Municipio expone que la función del Secretariado Ejecutivo se ha concebido para administrar el servicio de apoyo a la carrera policial.

2.2. Del escrito de la demanda se desprenden los siguientes argumentos en contra del Decreto impugnado.

2.3. En **primer lugar,** el Municipio actor argumentó que el decreto impugnado vulnera el principio de autonomía municipal en materia de seguridad pública al asignarle las facultades relacionadas con la profesionalización y certificación de la policía municipal a la Fiscalía General del Estado, a través del secretariado ejecutivo de Seguridad Pública. Por tanto, sostiene que el decreto impugnado vulnera lo establecido en los artículos 115, fracción III, inciso h) y penúltimo párrafo, en relación con los artículos 21, párrafo noveno, 73, fracción XXIII y 133 de la Constitución Federal.

2.4. En **segundo lugar,** el Municipio actor argumentó que el Congreso Local no tiene competencias para distribuir competencias en materia de seguridad pública. Por tanto, el Municipio sostiene que se vulneran los artículos 21, párrafo noveno y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal.

2.5. En **tercer lugar,** el Municipio actor argumentó que existen contradicciones en las reformas a la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública.

En ese sentido, sostuvo que la ley referida establece que el fiscal general del Estado integrará el Consejo Estatal y, al mismo tiempo, subordina dicho Consejo al fiscal. Por tanto, el Municipio señaló que es contradictorio ser un integrante del Consejo y, al mismo tiempo, subordinar a todos los integrantes.

3. **Auto de registro y turno.** Por acuerdo de seis de septiembre de dos mil veintidós, el entonces Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó el registro de la controversia constitucional, a la que le correspondió el número **175/2022,** y turnó el expediente al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de cuatro de octubre de dos mil veintidós, el Ministro instructor admitió a trámite la controversia constitucional. Asimismo, se ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Tamaulipas, para que rindieran su informe. También ordenó que se diera vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que en su caso correspondiere. Por último, dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifieste si la materia de este asunto trasciende a sus funciones constitucionales.

5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.** En su informe de fecha cinco de diciembre de dos mil veintidós, el gobernador del Estado de Tamaulipas sostuvo que es cierto el acto relativo a la publicación del Decreto 65-183; sin embargo, argumentó que el acto de refrendo y publicación no le es imputable en tanto que lo hizo en ejercicio de las facultades que establece la Constitución Local.

6. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.** En su informe de fecha de diecinueve de diciembre de dos mil veintidós, el Congreso Local argumentó que la controversia es improcedente en tanto que el Municipio actor no planteó un conflicto competencial entre el decreto impugnado y sus atribuciones.

7. Adicionalmente, el Congreso Local sostuvo la validez del decreto impugnado en tanto que la transferencia del secretariado ejecutivo a la Fiscalía General de Justicia del Estado no implica una invasión de sus competencias establecidas en el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal. Al respecto, el Congreso Local señaló que el servicio de seguridad pública es una materia concurrente en la que participan la Federación, las entidades federativas y los Municipios, por tanto, el Congreso Local sí cuenta con las facultades para legislar en la materia y establecer un sistema homogéneo.

8. **Opinión del Fiscal General de la República y del consejero jurídico del Gobierno Federal.** La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no emitieron opinión.

9. **Reformas a legislación impugnada.** El veintidós de diciembre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas se publicó el Decreto Número 65-500[1] mediante el cual se reformó de manera integral, entre otras, la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas.

10. **Audiencia.** El veintidós de marzo de dos mil veintitrés se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas por las partes.[2]

11. **Cierre de instrucción.** Por acuerdo de veintitrés de marzo de dos mil veintitrés, se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

12. **Radicación.** Previo dictamen del Ministro instructor, el asunto quedó radicado en la Primera Sala.

II. COMPETENCIA

13. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i),[3] de la Constitución General

---

[1] Disponible para consulta en: *https://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2022/12/cxlvii-153-221222-EV.pdf*

[2] "**Artículo 29.** Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvención, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes.
"El Ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite."

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

y 10, fracción I,[4] y 11, fracción VIII,[5] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y punto segundo, fracción I,[6] del Acuerdo General Plenario Número 1/2023,[7] pues se plantea el **sobreseimiento** en la controversia constitucional entre un Municipio y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, por lo que no resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

14. **Norma cuya invalidez se demanda.** De conformidad con los artículos 41, fracción I y 73 de la ley reglamentaria de la materia,[8] deben precisarse las normas generales que serán objeto de estudio en la presente controversia constitucional. Así, de la demanda se desprende que el Municipio actor impugnó diversas disposiciones que se reforman mediante el Decreto Número 65-183, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el primero de julio de dos mil veintidós.

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral se susciten entre: ...
"i) Un Estado y uno de sus Municipios; ..."

[4] "**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; ..."

[5] "**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda; ..."

[6] "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. ..."

[7] **Acuerdo General Plenario Número 1/2023,** publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 2023. Disponible para su consulta en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5678751&fecha=03/02/2023#gsc.tab=0

[8] "**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; ..."
"**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

15. Al respecto, el Municipio actor impugnó las reformas a los artículos 29, párrafo único; 30, fracciones I, XIII, XXIII, XXIV y XXV, 31; 95, párrafo primero, 121 y 122 de la **Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas.**

16. Además, impugnó la reforma al artículo 86, párrafo 1, de la **Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas.**

17. En seguida, el Municipio actor impugnó la reforma al artículo 27, en sus fracciones XXXI, XXXII y XXXIII, de la **Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas.**

18. Por último, impugnó **los artículos transitorios segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno** y **décimo** del Decreto Número 65-183.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

19. Esta Primera Sala advierte de manera oficiosa que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria.[9]

20. Por tanto, en este caso resulta innecesario pronunciarse sobre la oportunidad y la legitimación de las partes, pues, independientemente de que la demanda estuviera en tiempo, o de que hubiese sido presentada por un ente legitimado para promover controversias constitucionales, se actualiza una causa de improcedencia que impide emitir un pronunciamiento de fondo en esta controversia constitucional.

21. Como se explica enseguida, la expedición del ya referido Decreto 65-500 (*supra* párr. 9) acredita la existencia de un nuevo acto legislativo que provoca la cesación de efectos de la norma general impugnada.

22. El Tribunal Pleno ha sostenido que para decretar el sobreseimiento por cesación de efectos ante la presencia de un nuevo acto legislativo, debe acreditarse tanto un **criterio formal** como uno **material o sustantivo.** Mientras el

[9] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; ..."

primero exige que se haya llevado a cabo un proceso legislativo, el segundo, en cambio, se refiere a que la modificación haya desembocado en un verdadero cambio normativo que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de tal suerte que un nuevo acto legislativo implica necesariamente una modificación al sentido normativo de la disposición.[10]

23. En el presente caso, constituye un hecho notorio, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,[11] y de aplicación supletoria en términos del artículo 1o. de la ley reglamentaria,[12] que el veintidós de diciembre de dos mil veintidós se publicó en el Periódico Oficial el Decreto Número 65-500 que reformó la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, la Ley de Seguridad Pública y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia, todas del Estado de Tamaulipas. Los cambios a las reformas impugnadas se presentan en el cuadro comparativo siguiente:

DECRETO 65-183[13] (IMPUGNADO)	**DECRETO 65-500[14]**	**DISPOSICIONES QUE NO SE REFORMARON DEL DECRETO 65-183**
LEY DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS		
"Artículo 29. El Fiscal General designará y removerá libremente al Secretario Eje-	"Artículo 29. El **Gobernador** designará y removerá libremente al	

[10] Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) del Tribunal Pleno, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.**", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de dos mil dieciséis, página 65 y registro digital: 2012802.

[11] "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes".

[12] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

[13] Publicado en el Periódico Oficial con fecha 1 de julio de 2022. Disponible para consulta en: *https://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2022/07/cxlvii-Ext.No_.11-010722F-EV.pdf*

[14] Publicado en el Periódico Oficial con fecha 22 de diciembre de 2022. Disponible para consulta en: *https://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2022/12/cxlvii-153-221222-EV.pdf*

cutivo, quien deberá cumplir los siguientes requisitos: "I. a la VI. ..."	Secretario Ejecutivo, quien deberá cumplir los siguientes requisitos: "I. a la IV. ...."	
"Artículo 30. Son... "I. Elaborar el Reglamento Interno del Secretariado Ejecutivo y someterlo a consideración del Fiscal General; "II. a la XII. ... "XIII. Administrar y operar la Red Estatal de Telecomunicaciones, a través del Centro General de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo e Inteligencia; "XIV. a la XXII. ... "XXIII. Dictar las medidas necesarias y celebrar convenios y contratos, en acuerdo con el Secretario, para hacer efectiva la coordinación y preservar la seguridad pública; "XXIV. Informar periódicamente al Fiscal General de las actividades que realice; y "XXV. Las demás que prevean las que sean necesarias para cumplir los acuerdos del Consejo."[15]	"Artículo 30. Son... "I. Elaborar el Reglamento de la presente ley **y someterlo a la aprobación del Gobernador;** "II. a la XXIII. ... "XXIV. **Se deroga.**	Artículo 30. Son... XIII. Administrar y operar la Red Estatal de Telecomunicaciones, a través del Centro General de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo e Inteligencia; XXIII. Dictar las medidas necesarias y celebrar convenios y contratos, en acuerdo con el Secretario, para hacer efectiva la coordinación y preservar la seguridad pública; XXV. Las demás que prevean necesarias para cumplir los acuerdos del Consejo.

[15] Mediante fe de erratas publicado en el Periódico Oficial con fecha de 19 de julio de 2022 se precisó que la fracción XXV debe decir: "XXV. Las demás que prevean necesarias para cumplir los acuerdos del Consejo". Disponible para su consulta en: *https://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2022/07/cxlvii-85-190722F.pdf*

"Artículo 31. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública será un órgano desconcentrado de la Fiscalía General de Justicia del Estado, dotado de autonomía técnica y operativa, integrado por la estructura y las funciones que establezca el Reglamento Interno y los manuales de organización y de procedimientos correspondientes, y su objeto será soportar el cumplimiento de las atribuciones que le competen al Secretario Ejecutivo.	"Artículo 31. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública será un órgano desconcentrado de la **Secretaría General Gobierno,** dotado de autonomía técnica y operativa, integrado por la estructura y las funciones que establezca el Reglamento Interior y los manuales de organización y de procedimientos correspondientes, y su objeto será soportar el cumplimiento de las atribuciones que le competen al Secretario Ejecutivo.	
"Artículo 95. El Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza es una unidad administrativa del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, que tiene por objeto la aplicación de las evaluaciones a que se refiere esta ley, tanto en los procesos de selección de aspirantes, como para la permanencia, el desarrollo y la promoción de los integrantes de las instituciones de seguridad pública."		Artículo 95. El Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza es una unidad administrativa del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, que tiene por objeto la aplicación de las evaluaciones a que se refiere esta ley, tanto en los procesos de selección de aspirantes, como para la permanencia, el desarrollo y la promoción de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.
"Artículo 121. El Secretario Ejecutivo definirá la plataforma tecnológica en función de los acuerdos del Consejo Nacional y será el responsable del servicio, que administrará y ope-		Artículo 121. El Secretario Ejecutivo definirá la plataforma tecnológica en función de los acuerdos del Consejo Nacional y será el responsable del servicio, que administrará y operará por medio del Centro

rará por medio del Centro General de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo e Inteligencia."		General de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo e Inteligencia.
"Artículo 122. El Centro General de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo e Inteligencia es una unidad administrativa del Secretariado Ejecutivo, conformado por recursos humanos calificados y tecnológicos de punta, que tiene como objeto coordinar la respuesta de las autoridades estatales, municipales y, en su caso, federales, para atender las emergencias de la población y prevenir la comisión de infracciones y delitos, mediante la integración, operación y administración de los servicios de la Red Estatal de Telecomunicaciones."		Artículo 122. El Centro General de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo e Inteligencia es una unidad administrativa del Secretariado Ejecutivo, conformado por recursos humanos calificados y tecnológicos de punta, que tiene como objeto coordinar la respuesta de las autoridades estatales, municipales y, en su caso, federales, para atender las emergencias de la población y prevenir la comisión de infracciones y delitos, mediante la integración, operación y administración de los servicios de la Red Estatal de Telecomunicaciones.
LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS		
"Artículo 86. "1. El Consejo Estatal de Seguridad Pública contará con un órgano administrativo desconcentrado que tendrá la función de apoyar a las autoridades de seguridad pública para el cumplimiento de sus objetivos. Este órgano dependerá directamente de la Fiscalía General de Justicia del Estado."	"Artículo 86. "1. El Consejo Estatal de Seguridad Pública contará con un órgano administrativo desconcentrado que tendrá la función de apoyar a las autoridades de seguridad pública para el cumplimiento de sus objetivos. **Este órgano dependerá directamente de la Secretaría General de Gobierno**."	

LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS		
"Artículo 27. La... "I. a la XXX.... "XXXI. Someter a la consideración del Fiscal General, el proyecto de rotación y sustitución de los Agentes del Ministerio Público adscritos a su Fiscalía especializada; "XXXII. Coordinar la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica;[16] y "XXXIII. Las demás que le confiera el Reglamento, otras disposiciones o le encomiende la persona titular de la Fiscalía General."	"Artículo 27. La... "I. a la XXXII. ... "XXXIII. **Se deroga.**	Artículo 27. La... I. a la XXXII. ... XXXI. Someter a la consideración del Fiscal General, el proyecto de rotación y sustitución de los Agentes del Ministerio Público adscritos a su Fiscalía especializada;

24. Como fue detallado en la síntesis de los conceptos de invalidez, el Municipio actor cuestionó la constitucionalidad de la transferencia de atribuciones en materia de seguridad pública a la Fiscalía General, a través del secretariado ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública. En síntesis, el Municipio argumentó que existe una invasión de competencias en tanto que la Fiscalía General no es el órgano encargado constitucionalmente para realizar los procesos de selección, permanencia y certificaciones de aspirantes a policía de las instituciones de seguridad pública municipales. De igual manera, cuestionó que el Congreso Local tuviera las facultades para legislar sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública. Por último, argumentó que es contradic-

[16] Mediante Decreto 65-501 publicado en el Periódico Oficial con fecha de 22 de diciembre de 2022 se derogó la fracción "XXXII. Coordinar la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica; y". Disponible para su consulta en: *https://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2022/12/cxlvii-153-221222-EV.pdf*

torio que el Fiscal sea integrante del Consejo Estatal y, al mismo tiempo, subordine a todos los integrantes.

25. El Decreto Número 65-500 modifica de manera sustancial todas las normas que fueron impugnadas por el Municipio actor. Entre otras cosas, se observa que regresa las atribuciones relacionadas con el secretariado ejecutivo de Seguridad Púbica al Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría General de Gobierno. Esto es, se le retiran a la Fiscalía las diversas atribuciones en materia de seguridad pública que se le transfirieron en virtud del decreto impugnado, dado que el secretariado deja de ser un órgano desconcentrado de la Fiscalía. En ese sentido, mediante el Decreto Número 65-500 se abrogan los supuestos normativos que, en opinión del Municipio accionante, vulneraban su autonomía.

26. Por tanto, esta Primera Sala estima que en el caso se acreditan los criterios que exige el Tribunal Pleno para el sobreseimiento en la presente controversia constitucional.

27. Por una parte, el criterio formal se acredita con la expedición del Decreto Número 65-500, pues éste es prueba suficiente para concluir que hubo y concluyó un proceso legislativo por el mismo órgano que emitió la norma impugnada.

28. Por otra parte, el Decreto Número 65-500 modificó el ámbito de competencias de la Fiscalía General, particularmente en lo que está relacionado con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, por lo que existió un cambio en el sentido normativo de los ordenamientos impugnados. Por esta razón, se considera que también se acredita el criterio sustantivo del nuevo acto legislativo.

29. Además, no es obstáculo para la decisión alcanzada el hecho de que algunas disposiciones hayan quedado intocadas por el Decreto 65-500, pues se advierte que todas ellas forman parte de un sistema de normas que debe ser analizado en su integridad y que, al haber cambios sustanciales en el alcance

normativo de la mayor parte de las disposiciones impugnadas, necesariamente impactan a los restantes artículos.[17]

30. Por último, cabe destacar que la mencionada reforma entró en vigor el veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, de conformidad con el artículo primero transitorio del Decreto Número 65-500.[18] que establece que la norma entrará en vigor al día siguiente de su publicación, por lo que se estima que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva norma.[19]

31. Al respecto, resultan aplicables las tesis P./J 18/2013 (10a) y P./J. 53/2001, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS."[20] y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE SI NO SIENDO DE NATURALEZA PENAL LA LEY IMPUGNADA, CESARON SUS EFECTOS Y LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ NO PODRÍA TENER EFECTOS RETROACTIVOS."[21]

32. Por las razones mencionadas, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria,[22] con fundamento

---

[17] Estas mismas consideraciones fueron aprobadas en la acción de inconstitucionalidad 110/2022 resuelta el doce de abril de dos mil veintitrés por unanimidad de cinco votos.

[18] "**ARTÍCULO PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

[19] Con apoyo argumentativo, por analogía, en la tesis aislada emitida por la Primera Sala con rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA." y disponible para su consulta en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, marzo de dos mil seis, página 1412 y registro digital: 175709.

[20] Tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno y disponible para su consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de dos mil trece, página 45 y registro digital: 2003950.

[21] Tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno y disponible para su consulta en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 921 y registro digital: 189994.

[22] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

en la fracción II del artículo 20 de la propia ley[23] y se sobresee en la presente controversia constitucional por cesación de efectos de las normas impugnadas.

DECISIÓN

Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de la señora Ministra y los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el Ministro presidente de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 14 de julio de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; ..."

[23] "**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"II. Cuando durante el ejercicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 46/2021.

En la sesión celebrada el diecisiete de agosto de dos mil veintidós, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una controversia constitucional promovida por el Municipio de Tultepec, Estado de México, en contra de un oficio emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Gobierno de esa entidad. En ese oficio se determinó que el proyecto de actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, presentado por el Municipio actor, no cumplía con lo establecido en el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo de la entidad.[1]

La Primera Sala determinó, por mayoría de cuatro votos,[2] que el Poder Ejecutivo estatal se había extralimitado en el ejercicio de sus facultades porque condicionó la aprobación del proyecto citado a que el Municipio de Tultepec modificara los límites territoriales establecidos en la cartografía que había utilizado. En este contexto, la mayoría indicó que la modificación del territorio de los Municipios era competencia del Poder Legislativo local, de conformidad con los artículos 61, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado de México y 4 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.[3] En consecuencia, se declaró la invalidez del oficio impugnado.

Razones que sustentan el voto

Del oficio impugnado y sus anexos (en especial del "Anexo 15") advierto que el Poder demandado se limitó a revisar aspectos formales del proyecto de

[1] En específico, la autoridad estatal señaló, entre otras observaciones, que había advertido que los límites territoriales fijados en el proyecto de actualización del plan citado no se basaban en los límites oficiales establecidos por el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM 2019), e indicó que era necesario solventar las observaciones formuladas para poder continuar con el trámite de autorización del referido proyecto.

[2] Votaron a favor de la propuesta la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. La suscrita Ministra votó en contra.

[3] "**Artículo 61.** Son facultades y obligaciones de la Legislatura: …
"**XXV.** Fijar los límites de los municipios del Estado y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan; …"
Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
"**Artículo 4.** La creación y supresión de municipios, la modificación de su territorio, cambios en su denominación o ubicación de sus cabeceras municipales, así como la solución de conflictos sobre límites intermunicipales, corresponden a la Legislatura del Estado."

actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio actor y, en cuanto a la cartografía utilizada, únicamente precisó: *"El límite utilizado no es el oficial para toda la cartografía, por tanto, deberá de modificarse al proporcionado por el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM) 2019"*.

En atención a esa observación realizada en el Anexo 15, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra señaló en el oficio combatido lo siguiente:

"Con base a los ejercicios de revisión del proyecto de Actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano me permito comunicarle que el proyecto no cumple con lo establecido en el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y después de realizar dicha revisión al documento anexado a su oficio, se anexa documento con observaciones, siendo las principales las siguientes:

"Ya que no existe consistencia en la cartografía, deberá de modificarse la superficie del territorio en todo el documento, en especial para el apartado de Clasificación del Territorio y Usos de Suelo, conforme el límite oficial establecido. …"

Del oficio transcrito no advierto que el Ejecutivo estatal haya modificado los límites territoriales del Municipio o solucionado algún conflicto de límites intermunicipales; lo único que hizo la autoridad fue indicar que la cartografía presentada no estaba ajustada a la del IGECEM 2019.

De ahí que no comparto lo afirmado por la mayoría de la Primera Sala al señalar que "*el oficio impugnado implica la toma de posición frente a este diferendo territorial y da por buena una solución, la cual se defiende en esta instancia, haciendo referencia a lo decidido por el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM)*", pues no advierto que la autoridad demandada haya tomado posición frente a algún diferendo, sino que simplemente solicitó que la cartografía utilizada como base para la elaboración del proyecto de actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano en cuestión, fuera la oficial.

Tampoco comparto lo señalado en el sentido de que se invadieron las competencias de la legislatura local, quien es la única competente para solucionar conflictos de límites territoriales y para fijar los límites de los Municipios, pues la parte demandada (el Poder Ejecutivo estatal), no solucionó algún conflicto territorial entre Municipios ni modificó el territorio del municipio actor.

Desde mi perspectiva, la autoridad demandada se limitó a verificar si el proyecto de actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tultitlán se ajustaba a lo establecido por el artículo 5.19 del Código Administrativo del Estado de México, que en lo que aquí interesa establece:

"**Artículo 5.19.** Los planes de desarrollo urbano tendrán un carácter integral y contendrán por lo menos lo siguiente: …

"**V.** La zonificación, los destinos y usos del suelo y la normatividad para el aprovechamiento de los predios, la mezcla de usos del suelo mixtos y la adecuada integración vial, así como para impedir la expansión física desordenada de los centros de población, tratándose de los planes de competencia municipal."

Ese análisis, además, se hizo por el Poder Ejecutivo estatal en uso de sus facultades legales, pues de conformidad con los artículos 9, fracciones IV y V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra,[4] y 33 del Reglamento del Libro V del Código Administrativo del Estado de México,[5] a la que le corresponde revisar

[4] "**Artículo 9.** Corresponde a la Dirección General de Planeación Urbana: …
"**IV.** Dictaminar la congruencia de los planes de desarrollo urbano de competencia municipal con las políticas y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y, en su caso, del Plan Regional de Desarrollo Urbano, así como de los parciales que deriven de éstos.
"**V.** Asesorar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la elaboración o modificación de planes municipales de desarrollo urbano y de centros de población, así como de los planes parciales que de ellos, deriven, debiendo informar lo conducente al secretario."

[5] "**Artículo 33**. El procedimiento de aprobación y modificación de los planes municipales de desarrollo urbano y de los planes parciales que deriven de ellos, se sujetará a lo siguiente:
"**I**. La unidad administrativa municipal encargada del desarrollo urbano, formulará el proyecto del plan o su modificación, con la participación que corresponda de las instituciones gubernamentales estatales encargadas de las materias a que se refiere el artículo 5.19, fracción II, del Código, quienes emitirán sus observaciones sobre el contenido del mismo en los temas del área de su competencia.
…
"**II**. Previo a la consulta pública, la autoridad municipal someterá a la Secretaría el proyecto de plan o su modificación, para que de considerarlo necesario sea presentado ante la Comisión, constituida en foro técnico de análisis y consulta, a efecto de recabar, en su caso, las observaciones de sus integrantes, que a su vez las hará llegar a la autoridad municipal, para su valoración e integración al proyecto;
"**III**. De no emitirse ninguna observación en los plazos que determine la Comisión, se entenderán como aceptados los términos del proyecto, procediendo la autoridad municipal que formuló el proyecto, a dar aviso público del inicio del proceso de consulta;

la congruencia, coordinación y ajuste del proyecto de desarrollo urbano municipal con el estatal.

En ese sentido, considero que la citada Secretaría sí estaba facultada para supervisar el plan municipal de desarrollo urbano con el fin de evitar errores cartográficos que incidieran en la correcta zonificación, destinos y usos de suelo, integración vial, y demás aspectos que se precisan en ese tipo de documentos. Siendo así, resultaba necesario y justificado que se exigiera a la autoridad municipal que se apoyara en la cartografía oficial existente al momento de realizar la revisión.

De lo contrario, esto es, de considerar que la Secretaría en cuestión carece de facultades para revisar los límites establecidos en la cartografía correspondiente, **implicaría permitir que cada Municipio presente sus planes o proyectos con base en cartografías ajenas a la oficial**, lo que podría generar traslapes y diversos conflictos que impedirían a la autoridad estatal verificar el correcto desarrollo territorial y urbano del Estado.

Por ello considero que **la sola revisión de la cartografía no implica que la autoridad estatal ejerza facultades de restablecimiento de límites territoriales** distintos a los oficiales.

"**IV**. El proyecto del plan o su modificación respectiva, con sus planos y anexos que lo integran, estará disponible físicamente al público durante un mes contado a partir del día siguiente al que se dé aviso público del inicio del proceso de consulta …
"**V.** Durante el plazo señalado, la unidad administrativa municipal encargada del desarrollo urbano recibirá las propuestas que de manera escrita o electrónica se hayan planteado, incorporará al proyecto las que resulten viables y elaborará el documento definitivo del plan, o de su modificación;
"**VI**. Integrado el proyecto definitivo del plan o su modificación, el Presidente Municipal correspondiente, dentro de los diez días siguientes, solicitará a la Secretaría el dictamen de congruencia del proyecto, anexando la documentación que acredite la consulta pública mediante instrumento notarial que de constancia de los hechos realizados ante la fe de un Notario Público del Estado de México;
"**VII**. Cumplidas las anteriores formalidades y emitido el dictamen de congruencia por la Secretaría, el Ayuntamiento respectivo dentro de los diez días siguientes, aprobará el plan en sesión de Cabildo;
"**VIII**. Una vez aprobado el plan o su modificación, la autoridad municipal, dentro de los diez días siguientes, lo remitirá con todos sus antecedentes y anexos gráficos a la Secretaría en documento electrónico y en dos versiones físicas …
"**IX**. Los planes de desarrollo urbano de competencia municipal que hayan sido publicados en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno', podrán corregirse por errores de impresión o de texto, con la finalidad de publicar la fe de erratas correspondiente. …
Hecho lo anterior, el Municipio deberá solicitar a la Secretaría la publicación de las modificaciones a los planes de desarrollo urbano de competencia municipal en el Periódico Oficial 'Gaceta del Gobierno'. ..."

Aceptar las cartografías y límites proporcionados por cada Municipio sin partir de los establecidos oficialmente dificultaría verificar la congruencia entre los planes presentados por los distintos Municipios del Estado, lo cual podría provocar la convalidación, por parte de la autoridad estatal, de propuestas presentadas por diversos Municipios respecto de un mismo territorio y generar un conflicto entre Municipios derivado del "respaldo" por parte del Ejecutivo estatal.

Además, del análisis del oficio impugnado advierto que el Poder Ejecutivo estatal sí se limitó a evaluar la congruencia, coordinación y ajuste del proyecto de desarrollo urbano municipal con el estatal, pues precisamente lo que se pidió al Municipio fue que utilizara la cartografía elaborada por el organismo estatal encargado de la elaboración de las cartografías oficiales locales.

Por las razones anteriores, al no compartir la visión con la que se analizó el acto impugnado, ni advertir la existencia de un conflicto de límites territoriales como tal, ni la intromisión por parte del Poder Ejecutivo estatal en la esfera competencial del Municipio actor, sino la mera revisión de formatos y registros a seguir con base en la legislación respectiva, es que voté en contra de la propuesta de invalidez del oficio emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Estado de México.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 46/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo II, enero de 2023, página 2188, con registro digital: 31217.

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 14 de julio de 2023. Se publicó en la página de internet *https://www.scjn.gob.mx* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.