



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 29

Tomo I

Septiembre de 2023

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

GACETA

*del Semanario Judicial
de la Federación*

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



GACETA

*del Semanario Judicial
de la Federación*

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 29

Tomo I

Septiembre de 2023

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

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. José Zamora Grant
*Encargado del Despacho
de la Dirección General*

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

PRIMERA SALA

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

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

SEGUNDA SALA

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

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

CONTENIDO GENERAL



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

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 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 33

■ **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.....

1173

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes 1347

■ **Subsección 2**

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2017

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias..... 2263

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 2285

■ **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes 2385

■ Sección Segunda	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	
■ Subsección 2	
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.....	2573
■ CUARTA PARTE	
Plenos Regionales	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 2	
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).....	2675
■ Sección Segunda	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	
■ Subsección 1	
Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.....	4789
■ Plenos de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 2	
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).....	4813
■ QUINTA PARTE	
Tribunales Colegiados de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 1	
Por reiteración.....	5053

■ Sección Segunda	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	5255
■ SEXTA PARTE	
Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros	
■ Sección Primera	
Suprema Corte de Justicia de la Nación	
■ Subsección 1	
Pleno	5799
■ Subsección 3	
Ministra Presidenta	5805
■ Subsección 4	
Comités	5809
■ Sección Segunda	
Consejo de la Judicatura Federal	5823
■ NOVENA PARTE	
Índices	
Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas	5939
Índice de Sentencias	5999
Índice de Votos	6033
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales	6273
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	6369
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal	6371

Índice en Materia Constitucional.....	6375
Índice en Materia Penal	6387
Índice en Materia Administrativa.....	6401
Índice en Materia Civil.....	6419
Índice en Materia Laboral	6433
Índice en Materia Común.....	6443
Índice de Jurisprudencia por Precedentes	6471
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	6477
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	6505
Índice de Ordenamientos	6557

CONTENIDO



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ADVERTENCIA



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

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

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

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

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

Sexta Parte. Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros.	Sección Primera. Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Subsección 1. Pleno.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 2. Salas.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 3. Ministra Presidenta.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 4. Comités.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por los Comités de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
	Sección Segunda. Consejo de la Judicatura Federal.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.
	Sección Tercera. Acuerdos Generales Conjuntos.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos conjuntamente por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, o éstos y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Séptima Parte. Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.			Las sentencias emitidas por tribunales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación cuya publicación es ordenada por el Pleno o por alguna de las Salas del Alto Tribunal.

Octava Parte. Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos.			Se incluyen los votos emitidos respecto de sentencias cuya publicación no es obligatoria ni se ordenó por el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal.
Novena Parte. Índices.			Índices para facilitar la localización del material publicado a partir de diversos criterios.

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

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

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

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

**TESIS DEL PLENO Y DE LAS SALAS
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

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

TESIS DE LOS PLENOS REGIONALES

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

TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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

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

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

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



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

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

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

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

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

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

SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

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

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

UNDÉCIMA ÉPOCA

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

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN CUANDO SE IMPUGNA LA DETERMINACIÓN SOBRE LA SUSPENSIÓN EN UN JUICIO DE AMPARO DIRECTO, SE COMPUTA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS SU NOTIFICACIÓN, O EL PROMOVENTE HAYA TENIDO CONOCIMIENTO O SE HAGA SABEDOR DEL AUTO IMPUGNADO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 192/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATE-
RIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO Y EL QUINTO TRIBUNAL
COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 12
DE ENERO DE 2023. UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS DE LAS
MINISTRAS Y DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ
ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ,
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LORETTA ORTIZ AHLF, LUIS MARÍA
AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO,
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, ANA MARGARITA RÍOS
FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JORGE MARIO
PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN
RAMÍREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competen- te para conocer del presente asunto.	2



II.	LEGITIMACIÓN	La denuncia de contradicción de criterios fue formulada por parte legítima.	3
III.	CRITERIOS DE LOS TRIBUNALES CONTENDIENTES	Se narran los antecedentes que dieron origen a los criterios denunciados y se exponen las consideraciones de las ejecutorias.	3
IV.	EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN	Este Tribunal Pleno estima que, del análisis de las ejecutorias denunciadas como contendientes, se advierte que sí existe la contradicción de criterios entre los sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y se determina que derivado del punto de toque entre ellos, surge la siguiente pregunta: <i>¿En qué momento inicia el plazo para interponer el recurso de queja en contra de la resolución de la autoridad responsable que provee sobre la suspensión del acto reclamado en un juicio de amparo directo?</i>	10
V.	ESTUDIO DE FONDO	Este Tribunal Pleno estima que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio: RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN CUANDO SE IMPUGNA LA DETERMINACIÓN SOBRE LA SUSPENSIÓN EN UN JUICIO DE AMPARO DIRECTO, SE COMPUTA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE	16



		<p>SURTA EFECTOS SU NOTIFICACIÓN, O EL PROMOVENTE HAYA TENIDO CONOCIMIENTO O SE HAGA SABEDOR DEL AUTO IMPUGNADO.</p>	
	<p>PUNTOS RESOLUTIVOS</p>	<p>PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia</p>	<p>23</p>
		<p>de la Nación es competente para conocer de la presente contradicción de criterios.</p> <p>SEGUNDO.—Existe la contradicción entre los criterios sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.</p> <p>TERCERO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el considerando último de la presente resolución.</p> <p>CUARTO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.</p>	

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día doce de enero de dos mil veintitrés.

VISTOS; para resolver los autos del expediente de **contradicción de criterios** 192/2022; y,



RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de criterios.** Mediante escrito del veintidós de junio de dos mil veintidós, registrado el veintitrés siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito denunciaron la posible contradicción de criterios entre el criterio de ese órgano colegiado, al resolver el recurso de reclamación 21/2022 y el establecido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 15/2021.

2. SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de treinta de junio de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia formulada; se registró bajo el expediente 192/2022; consideró que, por la materia común del asunto, correspondía conocer del mismo al Pleno de este Alto Tribunal por lo que ordenó turnar el asunto para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo según el turno que se lleva en la Secretaría General de Acuerdos.

3. En el mismo auto, acordó solicitar por conducto del MINTERSCJN a la presidencia del **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito**, remita la versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de la ejecutoria relativa al recurso de reclamación 15/2021 de su índice, así como del proveído en el que informe si el criterio sustentado en dicho asunto se encuentra vigente o, en caso de que se tenga por superado o abandonado, además de señalar las razones que sustenten las consideraciones respectivas, deberá remitir la versión digitalizada de la ejecutoria en la que se sustente el nuevo criterio.

4. TERCERO.—Integración del asunto. En auto de dieciséis de agosto de dos mil veintidós se tuvo por integrada la presente contradicción de criterios, y se ordenó remitir el asunto a la ponencia del Ministro designado como ponente.

CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver esta contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción



XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción entre criterios de Tribunales Colegiados del mismo Circuito respecto a un tema que corresponde a la materia común para cuya resolución se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,¹ toda vez que fue planteada por los Magistrados integrantes del **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito**; uno de los órganos colegiados entre los que se suscita la posible contradicción, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

7. TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes.** Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de criterios denunciada, se estima conveniente precisar las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito al emitir los criterios contendientes:

1	RECURSO DE RECLAMACIÓN 15/2021
Órgano:	Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito
Resolución impugnada	<p>La tercero interesada, en contra de la suspensión de plano emitida por la autoridad responsable en un juicio de amparo directo, interpuso recurso de queja.</p> <p>Por tal motivo, mediante acuerdo de presidencia del Tribunal Colegiado, desechó el medio de impugnación al estimar extemporánea su interposición.</p> <p>Lo anterior, porque consideró que el plazo respectivo se empezó a computar desde el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno cuando fue</p>

¹ **Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:



	<p>emplazada por la responsable, por lo que feneció el veinticuatro de mayo del año referido, y el recurrente, interpuso el recurso hasta el once de junio siguiente.</p> <p>La parte tercero interesada, inconforme con el desechamiento de la queja, interpuso recurso de reclamación.</p>
Recurso de reclamación	<ul style="list-style-type: none">• El Tribunal Colegiado en turno señaló que, en atención a la secuela procesal, la temática que se resolvería sería si el plazo para interponer el recurso de queja en contra del auto de la autoridad responsable en donde se pronuncia sobre la suspensión en amparo directo <u>inicia a partir de la notificación de éste por parte de la responsable, o si, por el contrario, es a partir de que el Tribunal Colegiado que haya adquirido conocimiento admita a trámite la demanda.</u>• Señaló que, conforme al artículo 99 de la Ley de Amparo, el recurso de queja interpuesto en contra del auto que provee respecto de la suspensión en amparo directo deberá presentarse "<i>ante el órgano jurisdiccional de amparo que deba conocer o haya conocido del juicio</i>" dentro del plazo de cinco días hábiles.• De ahí, explicó que la problemática se suscita en la interpretación normativa del precepto citado en la parte que señala: "<i>ante el órgano jurisdiccional de amparo que deba conocer o haya conocido del juicio</i>", <u> toda vez que no es clara al establecer si debe realizarse hasta que el Tribunal Colegiado correspondiente a quien se haya turnado la demanda se pronuncie al respecto, o de no ser así, cómo o ante quién se debe presentar.</u>• Refirió que del precepto surgían dos interpretaciones válidas:<ol style="list-style-type: none">i. La consistente en que el plazo para la interposición del recurso iniciará a partir de la notificación del auto recurrido por parte de la responsable, siguiendo la lógica de los artículos 22 y 31 de la Ley de Amparo con relación a que los plazos inician a partir del día siguiente en que surtan efectos las notificaciones practicadas.ii. La referente a que el plazo inicia a partir de que se notifica el auto por el que un Tribunal Colegiado adquiere conocimiento, lo que encuentra congruencia con la interposición del amparo adhesivo, pues el artículo 181 de la Ley de Amparo señala que el tercero interesado

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



podrá formular alegatos o promover su adhesión dentro los quince días siguientes a que se notifique la admisión de la demanda.

- En este sentido, señaló que la primera de las opciones restringía la posibilidad de que las partes impugnen el auto de la autoridad responsable únicamente a los cinco días posteriores a su notificación; mientras que, si bien la segunda opción otorgaba una mayor protección, ésta no contemplaba la circunstancia de urgencia que se puede presentar ante el dictado de una suspensión.

- Por lo que, precisó que armonizando el principio pro persona con los derechos humanos de las partes de justicia pronta, tutela judicial efectiva y recurso judicial efectivo, **cuando en amparo directo se pretenda impugnar mediante el recurso de queja la decisión de la autoridad responsable sobre la suspensión**, el medio de defensa puede intentarse de dos formas, a saber:

a) Desde la emisión de dicho auto y hasta antes de la radicación de la demanda de amparo directo, caso en el cual la queja se presentará ante el Tribunal Colegiado de la especialidad, la Oficialía de Partes Común de los Tribunales Colegiados de la Región en caso de haber más de uno y no estar especializados, o ante la Oficialía de Partes Común de los Tribunales Colegiados de la especialidad en los Circuitos donde exista ésta.

b) Dentro de los cinco días siguientes a que surta efectos la notificación del primer auto en el que adquiriera conocimiento el órgano jurisdiccional que corresponda conocer del amparo directo.

- Indicó que la tesis jurisprudencial de la Primera Sala, de rubro: "TERCERO PERJUDICADO EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. EL PLAZO PARA QUE COMPAREZCA A HACER VALER SUS DERECHOS DEBE CONTARSE A PARTIR DEL DÍA HÁBIL SIGUIENTE AL QUE SURTE EFECTOS EL EMPLAZAMIENTO EFECTUADO POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE.", no era aplicable bajo las siguientes consideraciones:

i. No analiza la misma institución normativa.

ii. La jurisprudencia ha dejado de tener vigencia en atención al nuevo contenido de la Ley de Amparo actual.

iii. No puede ser utilizada como referencia interpretativa al no ser congruente con el paradigma constitucional actual.



	<ul style="list-style-type: none">• Por todo lo anterior, especificó que, en el supuesto referido, <u>el plazo para hacer valer el recurso debe computarse en los términos descritos, esto es, desde el emplazamiento realizado por la autoridad responsable y hasta cinco días hábiles después de que se realice la notificación del auto en donde el Tribunal Colegiado adquiere conocimiento del asunto.</u>• Finalmente, señaló que el recurso de queja fue presentado de manera oportuna, toda vez que la demanda de amparo fue admitida por el Tribunal Colegiado el siete de junio del año citado y la queja fue interpuesta el once del mismo mes y año, por lo que el recurso fue interpuesto dentro de los cinco días establecidos para tal efecto.• Justificando su interpretación con la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: "FORMAL PRISIÓN. SI LA NOTIFICACIÓN DEL AUTO QUE LA DECRETA SE LLEVÓ A CABO EN DIVERSAS FECHAS AL INculpADO Y A SU DEFENSOR, RESPECTIVAMENTE, EL PLAZO DE QUINCE DÍAS PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO EN SU CONTRA, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE SE PRACTICÓ LA ÚLTIMA."
Criterio en disputa	<p><u>Cuando en amparo directo se pretenda impugnar mediante el recurso de queja la decisión de la autoridad responsable sobre la suspensión,</u> el medio de defensa puede intentarse de dos formas, a saber:</p> <p>a) Desde la emisión de dicho auto y hasta antes de la radicación de la demanda de amparo directo, caso en el cual la queja se presentará ante el Tribunal Colegiado de la especialidad, la Oficialía de Partes Común de los Tribunales Colegiados de la región en caso de haber más de uno y no estar especializados, o ante la Oficialía de Partes Común de los Tribunales Colegiados de la especialidad en los Circuitos donde exista ésta.</p> <p>b) Dentro de los cinco días siguientes a que surta efectos la notificación del primer auto en el que adquiriera conocimiento el órgano jurisdiccional que corresponda conocer del amparo directo.</p>
Tesis	<p>"RECURSO DE QUEJA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. MOMENTO A PARTIR DEL CUAL PUEDE INTERPONERSE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE QUE PROVEE SOBRE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO (INTERPRETACIÓN PRO PERSONA DEL ARTÍCULO 99, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA).</p>



"Hechos: En el juicio de amparo directo el tercero interesado interpuso el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción II, inciso b), de la ley de la materia, contra la determinación de la autoridad responsable de conceder la suspensión de plano del acto reclamado. Sin embargo, por auto de presidencia del Tribunal Colegiado de Circuito fue desechado bajo el argumento de que se presentó extemporáneamente, ya que el plazo para su interposición inició a partir de la notificación del auto de suspensión por la autoridad responsable. Inconforme con la decisión, interpuso recurso de reclamación.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que cuando en el juicio de amparo directo se impugne mediante el recurso de queja la resolución de la autoridad responsable que provee sobre la suspensión del acto reclamado, el medio de defensa puede interponerse a partir de dos momentos, a saber: a) Desde la emisión de dicho auto y hasta antes de la radicación de la demanda de amparo directo, caso en el cual, la queja se presentará ante el Tribunal Colegiado de Circuito de la especialidad, la oficialía de partes común de los de la región, en caso de haber más de uno y no estar especializados, o ante la oficialía de partes común de los de la especialidad en los Circuitos donde ésta exista; o, b) Dentro de los cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del primer auto donde adquiera conocimiento el órgano jurisdiccional que corresponda conocer del asunto.

"Justificación: Conforme al artículo 99, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, el recurso de queja contra actos de la autoridad responsable debe plantearse ante el órgano que deba conocer o haya conocido del juicio de amparo, previsión que genera confusión en las personas, pues no es clara al establecer si debe realizarse hasta que el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, a quien se haya turnado la demanda, se pronuncie al respecto, o de no ser así, cómo o ante quién debe presentarse. Así, de esa norma pueden derivar varias interpretaciones como, por ejemplo, que el recurso deba interponerse a partir de la notificación del acto recurrido, caso en el cual se hará a través de la oficialía de partes correspondiente, o que el plazo inicie cuando el Tribunal Colegiado de Circuito que haya tenido conocimiento de la demanda de amparo directo se pronuncie sobre ésta. Entonces, ante la existencia de sendas interpretaciones válidas, en aplicación del principio pro persona y de los derechos de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva, debe considerarse que el interesado puede optar por cualquiera de ellas."



2	RECURSO DE RECLAMACIÓN 21/2022
Órgano:	Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito <p>La parte quejosa, en contra de la suspensión otorgada por la autoridad responsable en un juicio de amparo directo, interpuso recurso de queja.</p> <p>En el auto dictado por el Magistrado presidente del Tribunal Colegiado de conocimiento, se determinó desechar el recurso de queja por extemporáneo.</p> <p>Lo anterior, porque la notificación personal del acuerdo recurrido fue notificada el tres de mayo de dos mil veintidós, señalando que, el término de cinco días para interponer el recurso de queja transcurrió del nueve al trece del mes citado, siendo que el recurso se presentó hasta el dieciséis del mes y año señalados.</p> <p>Sin que fuera obstáculo de lo mencionado que el medio de impugnación se presentara ante la autoridad responsable el once de mayo de dos mil veintidós.</p> <p>La parte quejosa, inconforme con el desechamiento de la queja, interpuso recurso de reclamación.</p>
Resolución impugnada	<p>• En principio, el Tribunal Colegiado explicó que el artículo 99, segundo párrafo, de la Ley de Amparo en la parte que señala que el recurso de queja debe presentarse "<i>ante el órgano jurisdiccional de amparo que deba conocer o haya conocido del juicio</i>", no deja lugar a dudas que el recurso de queja promovido contra los actos de la autoridad responsable descritos en el numeral 97, fracción II, del citado cuerpo normativo, deberán presentarse ante el Tribunal Colegiado de Circuito que deba conocer del juicio de amparo directo o que haya conocido del mismo.</p>
Recurso de reclamación	<p>• En este sentido, estimó que era inexacto el planteamiento del disidente, en cuanto a que, ante la ambigüedad del artículo 99 de la Ley de Amparo, el recurso de queja puede presentarse: a) a partir de que surta efectos la notificación de la resolución impugnada; o b) a partir de que surta efectos la notificación del auto de radicación ante el Tribunal Colegiado de Circuito que vaya a conocer del amparo directo correspondiente, en términos de la tesis III.3o.P.1 K (11a.) del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, de rubro: "RECURSO DE QUEJA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. MOMENTO A PARTIR DEL CUAL PUEDE INTERPONERSE CONTRA LA</p>



RESOLUCIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE QUE PROVEE SOBRE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO (INTERPRETACIÓN PRO PERSONA DEL ARTÍCULO 99, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA)."

- Lo anterior, porque el artículo 99 de la Ley de Amparo claramente establece ante qué órganos de control constitucional debe presentarse los recursos de queja, pues el propio numeral explícitamente señala que, cuando se trate de actos de autoridad responsable (amparo directo), el recurso deberá plantearse ante el órgano jurisdiccional de amparo que deba conocer o haya conocido del juicio.
- Por lo que, cuando el recurso de queja se incite contra alguna de las determinaciones del artículo 97, fracción II (relativas al juicio de amparo), deberá plantearse ante el Tribunal Colegiado que vaya a conocer del juicio de amparo directo, o bien, que haya conocido del mismo, pues esta última frase no deja dudas al respecto.
- Señaló que la frase "*o haya conocido del juicio*" establecida en el artículo 99 de la ley citada, no se refiere al juicio generador, sino al juicio de amparo directo; y que aplica para la hipótesis relatada en el aludido artículo 97, fracción II, inciso c), es decir, cuando se promueva recurso de queja contra la resolución que decide sobre el incidente de reclamación de daños y perjuicios, pues en este caso, un Tribunal Colegiado, previamente conoció del juicio de amparo directo, por lo que éste se planteará ante el colegiado que haya conocido del juicio.
- En tanto que la oración "*el recurso deberá plantearse ante el órgano jurisdiccional de amparo que deba conocer*", aplica para las otras hipótesis del numeral, entre ellas, respecto a la falta de proveído sobre la suspensión dentro del plazo legal, o la resolución que conceda o niegue la medida cautelar, o la que rehúse admitir fianzas o contrafianzas, o bien, admita la caución, pero que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes. Ello, porque en estos casos todavía no se sabe qué Tribunal Colegiado de Circuito conocerá del juicio de amparo directo.
- Por tales consideraciones, reiteró que era inexacto que el recurso de queja pueda presentarse en los momentos establecidos en la tesis III.3o.P.1 K (11a.), emitida por el Tercer Tribunal Colegiado, toda vez que el artículo 99, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, no deja lugar a dudas que el recurso de queja promovido contra los actos de la autoridad responsable descritos en el numeral 97, fracción II, del citado cuerpo normativo, debe presentarse ante el Tribunal Colegiado que vaya a conocer del juicio de amparo directo correspondiente;



	<p>o bien, ante el Tribunal Colegiado que hubiera conocido de la acción constitucional uniinstancial. <u>Por tanto, señaló que el plazo de cinco días a que se refiere el correlativo 98 de la ley citada, corren a partir de que surta efectos la notificación del auto de suspensión pronunciado por la autoridad responsable.</u></p> <ul style="list-style-type: none">• De ahí que, refirió que resultaba extemporáneo el recurso de queja interpuesto en contra del auto de dos de mayo de dos mil veintidós, pronunciado por la autoridad responsable, en virtud de que esta última resolución se notificó personalmente el tres de mayo del año citado, por lo que surtió efectos el cuatro posterior, de suerte que el plazo de cinco días previsto en el numeral de la Ley de Amparo, transcurrió del nueve al trece del propio mayo, y el medio de impugnación (queja) se recibió hasta el dieciséis del citado mes y año.• Finalmente, señaló que no soslayaba que el recurso de queja se había presentado ante la propia autoridad responsable el once de mayo del año citado, pero que, para determinar la oportunidad del citado medio de impugnación, <u>debe tomarse en cuenta la época en que se recibió ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados de Circuito.</u>
Criterio en disputa	El artículo 99, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, no deja lugar a dudas que el recurso de queja promovido contra los actos de la autoridad responsable descritos en el numeral 97, fracción II, del citado cuerpo normativo, debe presentarse ante el Tribunal Colegiado que vaya a conocer del juicio de amparo directo correspondiente; o bien, ante el Tribunal Colegiado que hubiera conocido de la acción constitucional uniinstancial. Por tanto, el plazo de cinco días a que se refiere el correlativo 98 de la ley citada, corre a partir de que surta efectos la notificación del auto de suspensión pronunciado por la autoridad responsable.
Tesis	Ninguna

8. CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para determinar la existencia de una contradicción de criterios es necesario que los órganos jurisdiccionales involucrados: *i*) hayan examinado cuestiones jurídicas iguales en las que ejercieron su arbitrio judicial y *ii*) que hayan llegado a conclusiones discrepantes sobre la misma cuestión jurídica, a pesar de que las cuestiones fácticas no sean iguales.²

² Sirve de apoyo la jurisprudencia P. /J. 72/2010 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES



9. Al igual, ha sostenido que, para advertir si se está o no frente a la materialización de una contradicción de criterios, se deben satisfacer los siguientes requisitos:

I) La resolución de alguna cuestión litigiosa por parte de los tribunales contendientes en la que hayan tenido que plasmar su arbitrio judicial mediante un ejercicio interpretativo a través del empleo de un canon o método;

II) La existencia en los criterios de dichos tribunales de un razonamiento en el que la diferencia interpretativa formulada haya girado en torno a una misma cuestión o problema jurídico; y,

III) La configuración de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que también sea legalmente posible.³

10. La unificación de criterios es una cuestión que contempla la Constitución Política del país y la ley para proporcionar coherencia y congruencia cuando se presentan posturas discrepantes de distintos tribunales, con la finalidad de dotar de certeza y seguridad jurídicas al razonamiento judicial dentro del sistema jurídico mexicano.

11. Con esas precisiones, se considera que sí existe la contradicción de criterios denunciada parcialmente, por las siguientes razones:

I. Primer requisito. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial

12. Este requisito se satisface ya que los Tribunales Colegiados contendientes llevaron a cabo un ejercicio interpretativo respecto de los asuntos sometidos a su jurisdicción y recurrieron a su arbitrio judicial para emitir sus resoluciones.

COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

³ Orienta la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."



13. Como quedó reseñado en apartados precedentes, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito**, al resolver el recurso de reclamación 15/2021, precisó que conforme al artículo 99 de la Ley de Amparo, el recurso de queja interpuesto contra el auto que provea respecto de la suspensión en amparo directo deberá presentarse "*ante el órgano jurisdiccional de amparo que deba conocer o haya conocido del juicio*" dentro del plazo de cinco días hábiles.

14. En este sentido, explicó que la problemática se suscita en la interpretación normativa del precepto citado en la parte que señala "*ante el órgano jurisdiccional de amparo que deba conocer o haya conocido del juicio*", **toda vez que no es clara al establecer si debe realizarse hasta que el Tribunal Colegiado correspondiente a quien se haya turnado la demanda se pronuncie al respecto, o de no ser así, cómo o ante quién se debe presentar.**

15. De ahí, señaló que del precepto surgían dos interpretaciones válidas: i) el plazo para la interposición del recurso iniciará a partir de la notificación del auto recurrido por parte de la responsable; y, ii) el plazo inicia a partir de que notifica el auto por el que el Tribunal Colegiado adquiere conocimiento.

16. En este sentido, especificó que la primera de las opciones restringía la posibilidad de que las partes impugnen el auto de la autoridad responsable únicamente a los cinco días posteriores a su notificación; mientras que la segunda no contemplaba la circunstancia de urgencia que se puede presentar en el dictado de la suspensión.

17. Por lo que estableció que, armonizando el principio pro persona con los derechos humanos de las partes de justicia pronta, tutela judicial efectiva y recurso judicial efectivo, cuando en amparo directo se pretenda impugnar mediante el recurso de queja la decisión de la autoridad responsable sobre la suspensión, el medio de defensa puede intentarse de dos formas, a saber: a) desde la emisión de dicho auto y hasta antes de la radicación de la demanda de amparo directo; y, b) dentro de los cinco días siguientes a que surta efectos la notificación del primer auto en el que adquiera conocimiento el órgano jurisdiccional que corresponda conocer del amparo.



18. Por su parte, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito**, al resolver el recurso de reclamación 21/2022, refirió que el artículo 99, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, no dejaba lugar a dudas de que el recurso de queja promovido en contra de los actos de la autoridad responsable descritos en el numeral 97, fracción II, del ordenamiento citado, debe presentarse ante el Tribunal Colegiado que vaya a conocer del juicio de amparo correspondiente; o bien, ante el Tribunal Colegiado que hubiera conocido de la acción uniinstancial.

19. Explicó que la frase "*o haya conocido del juicio*" establecida en el artículo 99 de la ley citada, no se refiere al juicio generador, sino al juicio de amparo directo; y que aplica para la hipótesis relatada en el aludido artículo 97, fracción II, inciso c), es decir, cuando se promueva recurso de queja contra la resolución que decide sobre el incidente de reclamación de daños y perjuicios, pues en este caso, un Tribunal Colegiado previamente conoció del juicio de amparo directo, por lo que éste se planteará ante el colegiado que haya conocido del juicio.

20. En tanto que la oración "*el recurso deberá plantearse ante el órgano jurisdiccional de amparo que deba conocer*", aplica para las otras hipótesis del numeral, entre ellas, respecto a la falta de proveído sobre la suspensión dentro del plazo legal, o la resolución que conceda o niegue la medida cautelar, o la que rehúse admitir fianzas o contrafianzas, o bien, admita la caución, pero que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes. **Ello, porque en estos casos todavía no se sabe qué Tribunal Colegiado de Circuito conocerá del juicio de amparo directo.**

21. Por lo que, señaló que el plazo de cinco días para presentar el recurso de queja, a que se refiere el artículo 98 de la Ley de Amparo, corren a partir de que surta efectos la notificación del auto de suspensión pronunciado por la autoridad responsable. Además, especificando que, para determinar la oportunidad del medio de impugnación, debe tomarse en consideración el momento en que se recibió ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados.

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



22. Este segundo requisito también se satisface, ya que existe un punto de toque en el problema jurídico planteado. Ello, porque los Tribunales Colegiados contendientes, discreparon sobre el momento en el que debe interponerse el recurso de queja contra la resolución de la autoridad responsable que provee sobre la suspensión del acto reclamado.

23. El **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito**, estableció que el artículo 99, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, no es claro al establecer si el recurso de queja bajo análisis debe presentarse hasta que el Tribunal Colegiado correspondiente a quien se haya turnado la demanda de amparo directo se pronuncie al respecto, o de no ser así, cómo o ante quién se debe presentar.

24. De ahí precisó que existen dos momentos para interponer el medio de impugnación: a) Desde la emisión del auto de suspensión y hasta antes de la radicación de la demanda de amparo directo; y, b) Dentro de los cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del primer auto en el que adquiera conocimiento el órgano jurisdiccional que corresponda conocer del amparo directo. Razonamientos que se concretaron en la tesis III.3o.P.1 K (11a.).⁴

25. Mientras que el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito**, explicó que no compartía la tesis III.3o.P.1 K (11a.), emitida por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito**, toda vez que el artículo 99, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, no dejaba lugar a dudas de que el recurso de queja promovido en contra de los actos de la autoridad responsable descritos en el numeral 97, fracción II, del ordenamiento citado, debe presentarse ante el Tribunal Colegiado que vaya a conocer del juicio de amparo correspondiente; o bien, ante el Tribunal Colegiado que hubiera conocido de la acción uniinstancial.

26. Por lo que, estimó que el plazo de cinco días a que se refiere el artículo 98 de la Ley de Amparo para interponer el recurso de queja en contra de la

⁴ "RECURSO DE QUEJA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. MOMENTO A PARTIR DEL CUAL PUEDE INTERPONERSE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE QUE PROVEE SOBRE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO (INTERPRETACIÓN PRO PERSONA DEL ARTÍCULO 99, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA)."



determinación respecto a la suspensión en un juicio de amparo directo corre a partir de que surta efectos la notificación del auto de suspensión pronunciado por la responsable. Además, especificando que, para determinar la oportunidad del medio de impugnación, debe tomarse en consideración el momento en que se recibió ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados.

27. En este sentido, los Tribunales Colegiados a partir de la interpretación del artículo 99, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, discrepan sobre el momento en que se debe presentar el recurso de queja interpuesto en contra de la suspensión emitida en un juicio de amparo directo, toda vez que uno de los colegiados señaló que es posible interponerlo desde la emisión del auto de suspensión y hasta cinco días hábiles después de que se realice la notificación del acuerdo en donde el Tribunal Colegiado adquiere conocimiento del asunto; mientras que el otro señaló que el momento para presentarlo es en el plazo de cinco días a partir de que surta efectos la notificación.

28. Por tanto, del contraste de las consideraciones sustentadas en las resoluciones se obtiene una genuina contradicción de criterios, por lo que se encuentra satisfecho el requisito relativo a la existencia de un diferendo en criterios interpretativos entre Tribunales Colegiados sobre una misma cuestión jurídica.

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

29. El último requisito también se cumple, pues derivado del punto de toque entre los criterios en conflicto surge la siguiente interrogante:

• **¿En qué momento inicia el plazo para interponer el recurso de queja en contra de la resolución de la autoridad responsable que provee sobre la suspensión del acto reclamado en un juicio de amparo directo?**

30. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en la presente sentencia.



31. Con el fin de dar claridad al estudio, el problema que se resolverá es el momento en que empieza a correr el plazo para presentar el recurso de queja interpuesto en contra de la determinación sobre la suspensión en un juicio de amparo directo.

32. En principio, el artículo 97 de la Ley de Amparo establece los supuestos en los que es procedente el recurso de queja:

"Artículo 97. El recurso de queja procede:

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

33. La lectura del texto evidencia que el legislador federal estableció un catálogo de actos susceptibles de impugnarse mediante el recurso de queja, distinguiendo si el juicio de amparo se tramita en la vía indirecta o directa.

34. En la fracción II, inciso b), de la disposición normativa, se prevé la procedencia del recurso de queja en amparo directo contra la determinación de la autoridad responsable con relación a la suspensión, no obstante, dicho numeral no establece las reglas para su interposición.

35. De ahí, aun cuando existen diversos supuestos en los que es procedente dicho medio de impugnación, en el artículo 98 de la Ley de Amparo se prevén reglas generales, así como excepciones para su presentación:

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



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

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

36. Como se observa del numeral citado, por regla general el plazo para interponer el recurso de queja será de cinco días; sin embargo, existen excepciones: dos días cuando se refiere a la suspensión de plano o de oficio (fracción I) y, en cualquier tiempo, tratándose de la omisión en la tramitación de la demanda de amparo (fracción II).

37. Ahora bien, **el precepto señalado no establece de manera expresa en qué momento empieza a computarse el plazo para plantear el recurso**, por lo que, para resolver la problemática, es necesario acudir a las demás reglas de procedencia del medio de impugnación.

38. Así, el artículo 99, párrafo segundo, de la Ley de Amparo señala lo siguiente:

"Artículo 99.

"...

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

39. El artículo citado tratándose de actos de la autoridad responsable establece, bajo dos supuestos, ante quién debe presentarse el recurso: "*el órgano jurisdiccional de amparo que **deba conocer o haya conocido del juicio***".

40. En este sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el conflicto competencial 135/2014, interpretó dicho parámetro, tratándose de los supuestos previstos en el artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo, bajo los siguientes razonamientos:



"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN II, INCISO B, DE LA LEY DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE TENGA O HAYA TENIDO CONOCIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO RELACIONADO CON AQUÉL. El precepto citado establece que el recurso de queja procede cuando la autoridad responsable, entre otras cuestiones, conceda la suspensión en un juicio de amparo directo. Por su parte, el artículo **99, párrafo segundo, de la Ley de Amparo**, prevé que cuando se trate de actos de la autoridad responsable, el recurso de queja deberá plantearse ante el órgano jurisdiccional de amparo que deba conocer o haya conocido del juicio. **Así, se estima que este precepto contiene una regla de competencia para los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que el competente para conocer del recurso de queja será el Tribunal Colegiado de Circuito que tenga conocimiento o haya conocido del juicio de amparo relacionado con aquél, aun cuando dicho órgano solamente se hubiere declarado incompetente por razón de la vía para conocer de la demanda relativa**, ya que ello involucra el análisis del caso desde una perspectiva formal."⁵

41. Lo referido por la Primera Sala se comparte, pues el artículo citado debe entenderse como una regla competencial para fijar el órgano jurisdiccional que deberá resolver el medio de impugnación en estudio.

42. En el asunto se determinó que el Tribunal Colegiado competente para conocer del recurso de queja interpuesto en contra de la resolución sobre la suspensión emitida en un juicio de amparo directo, **será el que tenga conocimiento o haya conocido del amparo directo relacionado con aquél**.

43. Sin embargo, es necesario precisar que, tratándose de la suspensión emitida en un juicio de amparo directo, la autoridad responsable resuelve sobre la medida cautelar en el momento en que actúa como órgano auxiliar para la sustanciación del procedimiento, de modo que, por la simultaneidad que se

⁵ Datos de localización: Registro digital: 2008710. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias Común. Tesis: 1a. CXIII/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 16, marzo de 2015, Tomo II, página 1093, Tipo: aislada.



puede dar en el lapso en que se remiten las constancias del juicio principal al Tribunal Colegiado y en el que las partes tienen conocimiento de la determinación con relación a la suspensión; es posible que las partes se enteren del auto de suspensión antes de saber qué Tribunal Colegiado resolverá el juicio.

44. No se puede perder de vista que, de conformidad con el artículo 190 de la Ley de Amparo, la autoridad responsable debe decidir sobre la suspensión en amparo directo, en el plazo de veinticuatro horas a partir de su solicitud; la cual, conforme al tercer párrafo del citado numeral 190, en relación con el diverso 136, empieza a surtir sus efectos desde el momento en que se pronuncia el acuerdo relativo.⁶

45. Por lo que, el entendimiento en conjunto del artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo con relación a la regla competencial prevista en el diverso 99 del ordenamiento citado, permite colegir que el recurso de queja interpuesto en contra de la determinación sobre la suspensión en un juicio de amparo directo puede fijar la competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que **deba conocer del asunto**, pues esto permite que el medio de impugnación se pueda presentar sin esperar a que se remitan las constancias del expediente principal al órgano jurisdiccional y, de esta manera, combatir la determinación desde el momento en que se tiene conocimiento de ella.

46. Así, en los casos en los que sólo exista un Tribunal Colegiado en el Circuito, es evidente que ante dicho órgano se deberá presentar el recurso; mientras que en los Circuitos donde haya más de un Tribunal Colegiado, se deberá interponer ante Oficialía de Partes Común de los Tribunales Colegiados del Circuito; **en ambos casos, sin que exista necesidad de esperar a que el órgano jurisdiccional se pronuncie con relación a la demanda de amparo.**

47. Sin que lo anterior represente alguna violación a los derechos de las partes, como lo estableció la Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 24/2005-PS:⁷

⁶ "Artículo 136. La suspensión, cualquiera que sea su naturaleza, surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, aun cuando sea recurrido. ..."

⁷ **Contradicción de tesis 24/2005-PS:** Entre los criterios sustentados por el Primero y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Sexto Circuito, resuelto por la Primera Sala en



"... El tercero perjudicado se entera del contenido de la demanda de amparo con el emplazamiento al juicio que le hace la autoridad responsable, por lo cual, en momento alguno se le deja en estado de indefensión, ya que puede comparecer y hacer valer sus derechos y defensas desde el momento en que conoce el contenido de la demanda de amparo que, de resultar fundada y procedente, le afectaría en su esfera jurídica. Considerar lo contrario, equivaldría a extender por un tiempo indeterminado el plazo para la formulación de alegatos por parte del tercero perjudicado, pues dicho plazo quedaría a expensas de las eventualidades que pudieran ocurrir para que la autoridad responsable remitiera al Tribunal Colegiado la demanda de amparo y que este último, dictara el auto admisorio. Así, el término de diez días establecido por el artículo 167 quedaría sin respetarse y podría prorrogarse indefinidamente, lo cual iría en contra de las disposiciones de la ley de la materia.

"No pasa inadvertido para este Alto Tribunal, que bien podría pensarse que se deja en estado de indefensión al tercero perjudicado porque en algunos casos, no tiene la posibilidad de saber ante qué tribunal y en qué número de expediente debe comparecer, especialmente cuando existen varios órganos con la misma competencia en un mismo circuito; sin embargo, no se puede hacer caso omiso del plazo de diez días basándose en que no se sabe con exactitud cuál es el tribunal ante el que se debe comparecer, porque en los casos en que existen dos o más órganos colegiados que puedan ocuparse de los juicios de amparo directo que alguna de las partes interponga, ese conocimiento se reparte por turno, en aplicación del artículo 39 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual señala que cuando en un circuito se establezcan dos o más Tribunales Colegiados con idéntica competencia y residencia en un mismo lugar, que no tengan jurisdicción especial o que deban conocer de una misma materia, tendrán una oficina de correspondencia común que recibirá las promociones, las registrará por orden numérico riguroso y las turnará inmediatamente al tribunal que corresponda. **Por ello, ante el desconocimiento del Tribunal Colegiado ante el que debe hacer valer sus derechos, el tercero perjudicado tiene abierta la posibilidad de presentar sus alegatos**

sesión de dos de marzo de dos mil cinco, bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza, por unanimidad de cinco votos.



ante la Oficialía de Partes Común, con lo cual no se le deja en estado de indefensión."

48. Siguiendo esta lógica, el plazo de cinco días para interponer el recurso de queja en estudio al que refiere el artículo 98 de la Ley de Amparo, empieza a computarse al día siguiente en que conforme al artículo 18 del ordenamiento citado, surta efectos la notificación, se haya tenido conocimiento o se haga sabedor del auto de suspensión, pues esto permite que se pueda recurrir la resolución en el momento más cercano a que empieza a surtir efectos, sin que represente obstáculo que no se conozca el Tribunal Colegiado que resolverá el amparo.

49. **Decisión.** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 215, 216, párrafo segundo, y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que se contiene en la tesis siguiente:

RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN CUANDO SE IMPUGNA LA DETERMINACIÓN SOBRE LA SUSPENSIÓN EN UN JUICIO DE AMPARO DIRECTO, SE COMPUTA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS SU NOTIFICACIÓN, O EL PROMOVENTE HAYA TENIDO CONOCIMIENTO O SE HAGA SABEDOR DEL AUTO IMPUGNADO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, a partir de la interpretación del artículo 99, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, discreparon sobre el momento en que debe presentarse el recurso de queja interpuesto contra la suspensión en un juicio de amparo directo. Así, uno de ellos consideró que es posible interponerlo a partir de dos momentos: a) Desde la emisión del auto de suspensión y hasta antes de la radicación de la demanda de amparo directo; y, b) Dentro de los cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del primer auto en el que adquiriera conocimiento el órgano jurisdiccional que corresponda conocer del amparo directo. En contraposición, el otro Tribunal Colegiado señaló que puede interponerse el recurso en el plazo de cinco días a partir de que surta efectos la notificación del auto de suspensión pronunciado por la responsable.



Criterio jurídico: De la interpretación sistemática de los artículos 18, 97, fracción II, inciso b), 98 y 99 de la Ley de Amparo, el cómputo del plazo para presentar el recurso de queja ante el Tribunal Colegiado de Circuito o, en su defecto, en la Oficialía de Partes Común que corresponda, cuando se impugne la determinación sobre la suspensión en un juicio de amparo directo, inicia a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación, o el promovente haya tenido conocimiento o se haga sabedor del auto recurrido.

Justificación: El artículo 98 de la Ley de Amparo no establece de manera expresa el momento en que empieza a computarse el plazo de cinco días para interponer el recurso de queja contra la determinación sobre la suspensión en un juicio de amparo directo; sin embargo, de conformidad con el artículo 18 del ordenamiento referido, debe empezar a correr el día siguiente al en que surta efectos la notificación, o el promovente haya tenido conocimiento o se haga sabedor del auto recurrido, sin tener que esperar a que el Tribunal Colegiado de Circuito se pronuncie en relación con la demanda de amparo, máxime que el medio de impugnación puede fijar la competencia del órgano jurisdiccional que deba conocer del juicio. Además, la autoridad responsable provee respecto a la suspensión en amparo directo en un plazo de veinticuatro horas a partir de su solicitud y la determinación respectiva empieza a surtir sus efectos desde que se pronuncia, lo que genera certeza sobre el momento a partir del cual esta determinación es impugnabile y, además, permite resolver sobre su validez con mayor prontitud.

50. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Existe la contradicción entre los criterios sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.

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



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

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

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

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 considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a los criterios de los tribunales contendientes.

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando cuarto relativo a la existencia de la contradicción.

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 quinto, relativo al estudio de fondo.

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 propuestos.

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

Nota: El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia P./J. 1/2023 (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 7, con número de registro digital: 2026512.

Las tesis de jurisprudencia de rubro: "TERCERO PERJUDICADO EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. EL PLAZO PARA QUE COMPAREZCA A HACER VALER SUS DERECHOS DEBE CONTARSE A PARTIR DEL DÍA HÁBIL SIGUIENTE AL QUE SURTE EFECTOS EL EMPLAZAMIENTO EFECTUADO POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE." y de título y subtítulo: "FORMAL PRISIÓN. SI LA NOTIFICACIÓN DEL AUTO QUE LA DECRETA SE LLEVÓ A CABO EN DIVERSAS FECHAS AL INculpADO Y A SU DEFENSOR, RESPECTIVAMENTE, EL PLAZO DE QUINCE DÍAS PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO EN SU CONTRA, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE SE PRACTICÓ LA ÚLTIMA." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con la clave 1a./J. 84/2005 y número de identificación 1a./J. 48/2015 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 216 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de septiembre de 2015 a las 10:15 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 297, con números de registro digital: 176435 y 2009860, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010 y P./J. 72/2010 y aislada III.3o.P.1 K (11a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXI, marzo de 2010, página 122 y XXXII, agosto de 2010, página 7 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9,



Tomo IV, enero de 2022, página 3062, con números de registro digital: 165077, 164120 y 2024004, respectivamente.

La tesis aislada 1a. CXIII/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de marzo de 2015 a las 9:00 horas.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 24/2005-PS citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 48, con número de registro digital: 18813.

Subsección 4

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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19) (LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL RELATIVA A QUE, AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA, SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. PARA DETERMINAR SI UNA DISTINCIÓN RESULTA OBJETIVA Y RAZONABLE, DEBERÁ EFECTUARSE UN ESTUDIO, CUYA INTENSIDAD DEPENDERÁ DEL OBJETO DE LA LITIS (ARTÍCULO 228, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS).





VI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO CONDENADAS POR DELITO INTENCIONAL Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD PARA FUNGIR COMO ÁRBITRAS EN EL ESTADO (ARTÍCULO 228, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS).

VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO CONDENADA POR DELITO INTENCIONAL PARA FUNGIR COMO ÁRBITRA EN EL ESTADO, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 228, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS).

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

IX. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. FORMAN PARTE DE ESTE RÉGIMEN LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS INFRACCIONES Y SANCIONES PARA LICITANTES Y CONTRATISTAS, COMO PARTE DEL RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO DE ZACATECAS (LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS).

X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LO DISPUESTO EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS NO LIMITA LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES, DISTINTAS A LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, PARA SANCIONAR ADMINISTRATIVAMENTE A LAS PERSONAS PARTICULARES DE ACUERDO CON LA LEGISLACIÓN APLICABLE EN MATERIA DE LICITANTES Y CONTRATISTAS, COMO PARTE DEL RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS).

XI. RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PREVÉ LA



FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULAR SUS ASPECTOS SUSTANTIVO Y ADJETIVO (LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS).

XII. LICITACIONES PÚBLICAS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO CONFORME AL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS).

XIII. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA A LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULAR LAS SANCIONES ADICIONALES A LA MULTA O AL ARRESTO POR VIOLACIONES A LAS LEYES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE LICITANTES Y CONTRATISTAS, COMO PARTE DEL RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO (LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS).

XIV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. BASES CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA NACIONAL ANTI-CORRUPCIÓN (LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS).

XV. RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. LOS CONGRESOS LOCALES ESTÁN FACULTADOS PARA ESTABLECERLO, ASÍ COMO EL RÉGIMEN DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR QUE COADYUVE A GARANTIZAR SU DEBIDO CUMPLIMIENTO POR PARTE DE LAS PERSONAS PARTICULARES (LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS).

XVI. RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. EL DISEÑO PARA SANCIONAR ADMINISTRATIVAMENTE A LICITANTES Y CONTRATISTAS, CONFORME A LAS LEGISLACIONES APLICABLES, ESTÁ EN CONSONANCIA CON LAS ATRIBUCIONES DE LOS ARTÍCULOS 21 Y 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS [VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS



DEL 174 AL 180 (CON EXCEPCIÓN DE LOS ARTÍCULOS 175, ACÁPITE, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "ADEMÁS DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES Y NO GRAVES ESTABLECIDAS EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS," Y 179, ÚLTIMO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS,") DE LA LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS].

XVII. RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. LA ALUSIÓN A UN RÉGIMEN SANCIONADOR DE DISTINTA MATERIA Y EMITIDO POR UNA AUTORIDAD DIVERSA, VULNERA LOS DERECHOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 175, ACÁPITE, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ADEMÁS DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES Y NO GRAVES ESTABLECIDAS EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS", Y 179, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS", DE LA LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS).

XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 175, ACÁPITE, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ADEMÁS DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES Y NO GRAVES ESTABLECIDAS EN LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS", 179, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS" Y 228, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 173/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 13 DE MARZO DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO.

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



SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 173/2020, promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra de los artículos 177, último párrafo; 228, fracción IV y de los artículos 174 a 180 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, publicados mediante el Decreto 358 de diecinueve de febrero de dos mil veinte en el medio oficial local.

I. TRÁMITE

1. **Presentación de la demanda y autoridades demandadas.** El tres de agosto de dos mil veinte, la CNDH promovió la presente acción de inconstitucionalidad y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Zacatecas.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, la CNDH expresó lo siguiente:

Tema 1. Requisito de no haber sido condenado por delito intencional

3. En su primer concepto argumenta que es inválido el artículo 228, fracción IV, de la ley impugnada, ya que establece como requisito el no haber sido condenado por delito intencional para fungir como árbitro en la resolución de los conflictos que emanen de los contratos de obra pública y servicios relacionados en el Estado de Zacatecas.

4. Desde su perspectiva, este requisito transgrede los derechos de igualdad y no discriminación y el principio de reinserción social, pues es desproporcionado y excluye de manera injustificada a un sector de la población que tiene la libertad de dedicarse a la profesión de su preferencia luego de cumplir con su sanción.

5. Señala que la norma no toma en cuenta si el delito se relaciona con la función a desempeñar, pues la ley establece que el arbitraje es un procedimiento para resolver controversias contractuales entre las partes, mientras que la norma requiere de no haber sido condenado por delito doloso para acceder al cargo,



con lo que se excluye a las personas inmersas en ese supuesto sin una justificación de por medio.

6. Estima que la norma impugnada debe examinarse bajo un escrutinio estricto, pues contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, la cual, conforme al criterio de la Suprema Corte, es una cláusula abierta que salvaguarda a la persona contra cualquier distinción que atente contra la dignidad humana y sus derechos y libertades.

7. En sustento de sus afirmaciones, cita las tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte, de rubros: (i) "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE DE UN ESTUDIO SOBRE LA EXISTENCIA DE FACTORES ESTRUCTURALES O CONTEXTUALES." y (ii) "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO."

Tema 2. Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado

8. En su segundo concepto de invalidez, la CNDH considera que son inválidos los artículos 174 a 180 de la ley impugnada, porque facultan al órgano interno de control para sancionar a los licitantes y los contratistas por ciertas infracciones administrativas, en contravención del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

9. A su juicio, los preceptos impugnados generan un parámetro diferenciado respecto de la Constitución Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que establecen que es competencia de los tribunales de justicia administrativa, y no de los órganos internos de control, imponer las sanciones a los particulares.

10. Luego de señalar los alcances del derecho de seguridad jurídica, del principio de legalidad y de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, la CNDH reitera que los artículos 174 a 180 son inválidos porque permiten que los particulares puedan ser sancionados por una autoridad diversa a la prevista en la Constitución Federal y la LGRA, pues estos dos ordenamientos sólo facultan a los tribunales de justicia administrativa para imponer las sanciones cometidas por los particulares que intervengan en los actos vinculados con las faltas administrativas graves.



11. Al analizar el contenido de cada uno de los preceptos impugnados, la CNDH concluye que el legislador de Zacatecas estableció la posibilidad de que el órgano interno de control sancione a los particulares por contravenir las disposiciones de la ley impugnada, así como para imponer una diversidad de sanciones por incurrir en conductas ilícitas. Con ello, el legislador local rompió con el Sistema Nacional en Materia de Responsabilidades Administrativas, ya que la Constitución Federal faculta exclusivamente a los tribunales de justicia administrativa para sancionar a los particulares y únicamente por los actos vinculados con las faltas administrativas graves. Esto tiene su fundamento en los artículos 73, fracciones XXIX-H y XXIX-V y 109, fracción IV, constitucionales, así como en los respectivos, capítulo III de los títulos tercero y cuarto de la LGRA.

12. En específico, señala que en el artículo 176 impugnado se faculta al órgano interno de control para imponer las sanciones (entre las que se encuentra la inhabilitación temporal) a las personas que incurran en las conductas descritas en los artículos 175 y 177. A juicio de la CNDH, esto genera que el artículo 177 sea inválido, porque, por un lado, sólo el Tribunal de Justicia Administrativa, y no el órgano interno de control, puede imponer la inhabilitación temporal y, por otro lado, porque la norma varió el plazo de la inhabilitación, estableciendo un mínimo y un máximo que no corresponde al establecido en el artículo 81 de la LGRA.

13. Además, el último párrafo del artículo 177 permite que el plazo de la inhabilitación pueda prorrogarse si la persona no ha pagado la multa, lo que genera inseguridad jurídica al no existir un fundamento constitucional que permita condicionar la terminación de una sanción al cumplimiento de otra. Asimismo, la inhabilitación sólo puede modificarse mediante la resolución del mismo órgano que la impuso, esto es, por el tribunal de justicia administrativa.

14. Menciona que durante el proceso de reforma constitucional en materia de combate a la corrupción se estableció que al legislador federal le correspondía fijar las conductas, sanciones y procedimientos, así como determinar la subsistencia de las sanciones previstas en los ordenamientos federales y locales cuando no fueran contrarias a las establecidas en la LGRA. Estima que, contrario a esto, el legislador zacatecano permitió que los particulares puedan ser sancionados por una autoridad diversa a la competente y estableció un régimen de sanciones que no se ajusta a la ley general.



15. Finalmente, la CNDH concluye que la ley impugnada impacta en la seguridad jurídica de los zacatecanos, pues el legislador local generó dos fuentes normativas de un solo tópico, en perjuicio de la homologación y la armonización jurídica que permite a los destinatarios de la norma conocer las hipótesis que actualizan las infracciones respectivas y la autoridad competente para sancionarlas.

16. **Artículos constitucionales violados.** La CNDH señala como violados los artículos 1o., 14, 16 y 109, fracción IV, de la Constitución Federal; 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

17. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de seis de agosto de dos mil veinte, el Ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento. Mediante acuerdo de cuatro de septiembre siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado para que rindieran sus informes, así como al fiscal general de la República y al consejero jurídico del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

18. **Informe del Poder Ejecutivo.** Por escrito presentado el doce de octubre de dos mil veinte, el coordinador general jurídico rindió el informe de ley en representación del Gobierno del Estado de Zacatecas, manifestando en síntesis lo siguiente:

a) La orden de promulgación y publicación de las normas impugnadas se emitió conforme a lo establecido en el artículo 82, fracción II, de la Constitución Local y a la tesis de rubro: "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO."

Tema 1. Requisito de no haber sido condenado por delito intencional

b) Estima que el primer concepto de invalidez es infundado, pues la CNDH interpretó de manera aislada la norma impugnada cuando lo correcto es inter-



pretarla conforme a los fines perseguidos por la propia ley, que son asegurar una correcta función arbitral en la resolución de los conflictos de obra pública. Señala que este fin constituye una razón de peso para reconocer la validez de la norma, pues la función arbitral impone una obligación de imparcialidad para dirimir los conflictos.

c) Añade que el requisito no contraviene los derechos de igualdad y no discriminación, porque no se impuso con el afán de menoscabar alguna condición, sino para asegurar mejores condiciones en el desempeño del cargo.

d) Señala que la norma impugnada tiene una justificación objetiva, que consiste en asegurar una mejor función arbitral en beneficio de los particulares; y no tiene un ánimo de menoscabar alguna condición. Cita la jurisprudencia de rubro: "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."

e) Señala que, a mayor abundamiento, los artículos 222 a 228 de la ley impugnada prevén que la función arbitral impone un alto grado de conocimientos en la materia y la obligación ética de juzgar con imparcialidad y con conocimiento de causa, por lo que es posible concluir que la condena derivada de la comisión de un delito intencional afecta de sobremanera el cargo.

f) Finalmente, señala que se debe atender a los requisitos del artículo 134 de la Constitución Federal, en específico al principio de honradez en la función pública, y que éste se debe extender a los particulares que deben observar los principios del gasto público. Concluye que el mandato de honradez no se cumpliría en el caso de quien cometió un delito doloso, pues ese delito implica la voluntad de su autor para actualizarlo.

Tema 2. Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado

g) Del segundo concepto de invalidez, el Poder Ejecutivo del Estado manifiesta que son infundadas las afirmaciones de la CNDH, porque los preceptos impugnados no contienen un tema de imposición de sanciones derivado de



las responsabilidades administrativas de los particulares, sino que establecen un régimen paralelo de imposición de sanciones diseñado única y exclusivamente para los licitantes y/o contratistas en la materia de obra pública. Esta regulación posee una génesis distinta, así como alcances y objetivos diversos.

h) Señala que las sanciones que derivan de las responsabilidades administrativas de los particulares tienen un abanico de posibilidades mayores en cuantía y supuestos de procedencia diversos. En contraste, el régimen paralelo de sanciones de los particulares en la materia de obra pública no sigue los cánones regulados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). Así, las conductas sancionadas en los preceptos impugnados derivan de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el ordenamiento rector de la materia a nivel federal.

i) Afirma que esto se corrobora con la lectura de los artículos 77, 78, 79 y 81 de dicha legislación federal, porque muestran que la CNDH incurre en un error de apreciación al pretender que la ley combatida se adecue a los cánones de la LGRA.

j) Estima que en la materia de obra pública debe imperar un andamiaje de imposición de sanciones que derive de las deficiencias ejecutadas u omisivas en que incurran los licitantes y los contratistas, quienes no deben asemejarse por regla general a los particulares en la comisión de las responsabilidades administrativas.

k) Advierte que si bien la legislación federal faculta a la Secretaría de la Función Pública federal y no a los órganos internos de control, esto obedece a que las normas fueron resultado de una reforma del dos mil cinco, donde todavía no quedaban reguladas las funciones de los órganos internos. En todo caso, dado que los órganos dependen jerárquicamente de las secretarías, se puede asegurar que sus tareas se asemejan, por lo que no existe la contravención argumentada por la CNDH.

l) A mayor abundamiento, señala que la imposición de sanciones no encuentra sustento en la LGRA, sino en lo que denomina como Ley Nacional de



Obra Pública (sic). En ese sentido, la ley impugnada implica una adecuación o armonización legislativa en materia de imposición de sanciones de los licitantes y los contratistas (no de los particulares en su generalidad) por las deficiencias detectadas antes, durante y después de la contratación de obra pública.

m) En atención a estos argumentos, considera que la Suprema Corte no debe contrastar las disposiciones de la ley impugnada con la LGRA, pues son regímenes independientes de imposición de sanciones.

19. **Informe del Poder Legislativo.** Por escrito presentado el doce de octubre de dos mil veinte, el secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Zacatecas rindió el informe de ley en representación de dicha autoridad, manifestando en síntesis lo siguiente:

a) La ley combatida fue emitida en ejercicio de las facultades implícitas del Congreso Local, pues la materia de obra pública no es exclusiva del Congreso de la Unión, conforme a los artículos 73 y 124 de la Constitución Federal.

Tema 1. Requisito de no haber sido condenado por delito intencional

b) Respecto del primer concepto de invalidez, señala que la función de árbitro requiere conocimientos técnicos y de una formación ética adecuada. Argumenta que el precepto impugnado tuvo como sustento la necesidad de garantizar la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en la función pública de las personas que pudieran fungir como árbitros.

c) Estima que la honradez se expresa en el ejercicio íntegro de las obligaciones y la sujeción estricta de los servidores públicos a las leyes, y que la comisión de un delito doloso presupone una voluntad del sujeto para actualizarlo, por lo que el requisito es adecuado.

Tema 2. Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado

d) Del segundo concepto de invalidez, la Legislatura Local reitera que cuenta con un amplio margen para crear la ley impugnada, conforme a los



artículos 73 y 124 constitucionales, pues se trata de una facultad implícita otorgada a las entidades federativas, toda vez que no está prevista como una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

e) Considera que la facultad de emitir la ley combatida es concurrente, en el entendido de que tanto el orden federal como el estatal pueden regular esa materia mientras observen los límites constitucionales y los derechos humanos.

f) Cita las tesis de rubros: (i) "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS." y (ii) "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES."

g) Señala que la Legislatura Local emitió la ley impugnada en sustitución de la que estaba vigente desde el dos mil cinco, para regular situaciones que se venían generando en la sociedad.

h) Argumenta que el artículo 175 prevé faltas específicas en la materia, mismas que no se encuentran en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), ya que se trata de dos ordenamientos con distinta naturaleza y finalidades; asimismo, se establecieron órganos internos de control para vigilar y controlar los procedimientos respectivos.

i) Considera que las normas impugnadas no contravienen el principio de seguridad jurídica, ya que la ley combatida prevé infracciones y sanciones específicas de su materia, y en el último párrafo del artículo 179 establece que las sanciones serán aplicadas por el órgano interno de control conforme a lo establecido en la LGRA, para con ello evitar contradicciones y dejar a salvo el derecho de los particulares de acceder a los medios de defensa previstos en el ordenamiento general. Afirma que la ley local, al vincularse de esta manera con la LGRA, somete la actividad de los órganos internos de control a la Ley General, sin que se genere un sistema paralelo de responsabilidades como argumenta la CNDH.



j) Finalmente, añade que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el ordenamiento federal emitido por el Congreso de la Unión establece disposiciones similares a las controvertidas en la ley impugnada, y específicamente los artículos 77 y 78 otorgan facultades a la Secretaría de la Función Pública que no están previstas en la LGRA, lo que sí genera un sistema paralelo de responsabilidades dado que no existe ninguna disposición que se vincule con la LGRA.

20. Alegatos y cierre de instrucción. Concluido el trámite y recibidos los alegatos se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

21. Este Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² ya que la CNDH plantea una posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionado para el Estado y los Municipios de Zacatecas y la Constitución Federal.

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

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

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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



III. OPORTUNIDAD

22. Por regla general, el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo se debe iniciar a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial, según dispone el párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³

23. Ahora bien, en el contexto generado por el virus SARS COVID-19, el Tribunal Pleno aprobó el Acuerdo General 14/2020,⁴ mediante el cual se reanudaron los plazos procesales de su competencia a partir del tres de agosto de dos mil veinte, mismos que habían quedado suspendidos desde el dieciocho de marzo del mismo año, con la precisión de que los plazos se reanudaban desde el punto en que habían quedado pausados, por lo que no implicaban su reinicio.

24. En este caso, las normas impugnadas fueron publicadas el diecinueve de febrero de dos mil veinte en el medio oficial local. Así, el plazo de treinta días naturales para promover la demanda transcurrió del veinte de febrero al cinco de agosto de dos mil veinte, pues del veinte de febrero al dieciocho de marzo –fecha de la suspensión de los plazos– transcurrieron veintisiete días, y los tres días restantes transcurrieron el tres, cuatro y cinco de agosto.

25. Por tanto, si la demanda se presentó el tres de agosto de dos mil veinte, se concluye entonces que su presentación fue oportuna.

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."

⁴ "ACUERDO GENERAL NÚMERO 14/2020, DE VEINTIOCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR EL QUE SE REANUDAN LOS PLAZOS PROCESALES SUSPENDIDOS DESDE EL DIECIOCHO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE. ... ACUERDO: ... **SEGUNDO**. A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, sin menoscabo de aquellos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos Tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como Cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio."



IV. LEGITIMACIÓN

26. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal⁵ y el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ prevén que la CNDH está facultada para promover las acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes estatales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, actuando a través de su representante legítimo.

27. En este caso, la demanda fue firmada por la presidenta de la CNDH, quien acreditó su calidad con una copia certificada de su designación por el Senado de la República. Asimismo, su facultad de representación legal para promover las acciones de inconstitucionalidad está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁷ Finalmente, en su demanda señala que los preceptos impugnados de la ley combatida vulneran los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal.

28. En consecuencia, se satisface el presupuesto procesal de la legitimidad, porque el escrito de demanda fue presentado por parte legitimada y mediante su representante para reclamar la invalidez de normas locales que desde su perspectiva vulneran los derechos fundamentales.

⁵ Ver nota 1.

⁶ "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

⁷ "**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. ..."



V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

29. Lo referente a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es de estudio preferente, por lo que es necesario examinar las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por las autoridades demandadas.

30. **Promulgación y publicación.** El Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas manifestó en su informe que la orden de promulgación y publicación de las normas impugnadas fue en apego a lo establecido en la Constitución Local.

31. Este Tribunal Pleno observa que la autoridad no hizo valer este argumento como una causa de improcedencia propiamente dicha; no obstante, dada su similitud con esta causal específica, conviene pronunciarse al respecto. Así, lo procedente es **desestimar** dicho planteamiento, pues lo relativo a la orden de promulgación y publicación no se encuentra entre las causas de improcedencia previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁸ en cambio, este ordenamiento sí dispone que el escrito por el que se promueve una acción de inconstitucionalidad debe señalar tanto el órgano legislativo como el ejecutivo que emitió y promulgó la norma impugnada.⁹

⁸ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

"III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

"IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

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

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

⁹ "Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"...

"II. Los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas. ..."



32. En consecuencia, dado que el Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas tuvo injerencia en el proceso legislativo, otorgándole plena validez y eficacia a las normas impugnadas mediante su promulgación y publicación, se concluye entonces que dicha autoridad debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal.¹⁰

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

33. Para responder a los conceptos de invalidez planteados por la CNDH, en el presente estudio se analizará el artículo 228, fracción IV, relativo al requisito de no haber sido condenado por delito intencional para poder fungir como árbitro (1), así como los artículos 174 a 180, relativos al régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas (2), de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas.

Tema 1. Requisito de "no haber sido condenado por delito intencional" para fungir como árbitro en el Estado de Zacatecas

34. En su primer concepto de invalidez, la CNDH señala que el requisito de "no haber sido condenado por delito intencional" vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación y el principio de reinserción social.

35. El concepto de invalidez es **fundado**. Desde la acción de inconstitucionalidad 118/2020, este Pleno ha establecido una metodología que permite analizar porciones normativas que, según se alega, contravienen el derecho de igualdad.¹¹

¹⁰ Sirve de apoyo la tesis 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.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419.

¹¹ **Acción de inconstitucionalidad 118/2020**, resuelta por el Pleno en la sesión pública de veinte de mayo de dos mil veintiuno; mayoría de nueve votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente) y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente). La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. Esta metodología se ha seguido en las **acciones de inconstitucionalidad 275/2020, 115/2020 y 192/2020**.



36. Con base en ello, este Tribunal Pleno estima que, en este caso, el requisito de **"no haber sido condenado por delito intencional"** para fungir como árbitro efectivamente vulnera el derecho de igualdad.

37. El artículo combatido es del tenor siguiente:

Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para
el Estado y los Municipios de Zacatecas

"Artículo 228. Para fungir como árbitro se requiere:

"...

"IV. No haber sido condenado por delito intencional; ..."

38. Como se observa, la disposición impugnada en efecto *distingue* entre las personas que han sido condenadas por delito intencional y quienes no lo han sido; por ende, debe ser objeto de un *escrutinio ordinario*, ya que, conforme a nuestros precedentes, este tipo de normas no involucran una categoría sospechosa, por lo que su estudio bajo un escrutinio estricto como lo pide la CNDH es innecesario.

39. Conforme al escrutinio ordinario, si bien el requisito de "no haber sido condenado por delito intencional" tiene un *fin constitucionalmente válido*, esto es, procurar la honradez de los aspirantes al cargo conforme al artículo 134 de la Constitución Federal –según lo manifestaron las autoridades en sus informes–, lo cierto es que la distinción normativa no está *instrumentada* para alcanzar dicho fin.

40. Esta falta de *"instrumentalidad"* se predica del carácter sobreinclusivo del requisito, pues su formulación es tan genérica que no precisa, por ejemplo, si la condena debió entenderse definitiva, si debió ser impuesta hace varios años o de manera reciente, la pena impuesta, ni los delitos que pueden impactar de manera directa en el cargo, tomando en cuenta su objeto del cargo¹² y el fin constitucional pretendido.

¹² Conforme al Capítulo III, Del procedimiento de arbitraje, las partes pueden convenir compromisos arbitrales en las controversias que surjan con motivo de la interpretación de una cláusula contractual o por cuestiones derivadas de su ejecución.



41. Por tanto, la medida es contraria al derecho de igualdad, porque si bien en principio se dirige a todos los aspirantes al cargo, lo cierto es que excluye a quienes han sido condenados por delito intencional, generando con ello una condición de desigualdad injustificada frente a otros posibles candidatos.

42. Es importante señalar que las Legislaturas Locales no tienen vedado imponer este tipo de requisitos; no obstante, la distinción normativa no debe incurrir en el carácter sobreinclusivo señalado, lo que, en su caso, podría justificar una medida de este tipo a la luz del derecho de igualdad.

43. Adicionalmente, la porción normativa impugnada es contraria al derecho penal de acto tutelado en la Constitución Federal, porque recurre a cuestiones morales o de buena fama, esto es, apela a los estigmas al presumir que una persona que cometió un delito seguirá delinquirando necesariamente.

44. Por lo anterior, se declara la **invalidéz** de la fracción IV del artículo 228, lo que hace innecesario el estudio del concepto de invalidez relativo al principio de reinserción social, pues en nada cambiaría nuestra decisión.¹³

Tema 2. Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado

45. En su segundo concepto de invalidez, la CNDH señala que los artículos 174 a 180 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas generan un parámetro diferenciado respecto al establecido en el artículo 109, fracción IV, de la Constitución Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (**LGRA**), porque: (i) facultan a un órgano diverso al competente para imponer las sanciones a los particulares vinculados con las faltas administrativas graves, esto es, facultan a los órganos internos de control y no a los tribunales de justicia administrativa; y, (ii) en el caso de la inhabilitación temporal (artículo 177), se facultó a un órgano resolutor diverso al

¹³ Véase la tesis P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863 y registro: 181398.



competente, se varió el plazo de la LGRA y no existe un fundamento constitucional para condicionar su cumplimiento al pago de una multa.

46. Este Tribunal Pleno no comparte los argumentos de invalidez de la CNDH, porque, dentro de su libre configuración legislativa, el Congreso Local está facultado constitucionalmente para establecer su régimen de derecho administrativo sancionador como parte del régimen contractual del Estado, específicamente en la obra pública. No obstante, algunas porciones normativas previstas en los artículos 175, párrafo primero y 179, último párrafo, sí son inválidas, pues distorsionan el régimen de responsabilidades administrativas a que se refiere el artículo 109, fracción IV, constitucional y la LGRA.

47. Para sustentar esta conclusión, se procederá de la siguiente manera: **(A)** se fijará la naturaleza jurídica de los preceptos impugnados, **(B)** se establecerá el parámetro constitucional pertinente y **(C)** se mostrará la inconstitucionalidad de algunas de las normas combatidas.

A. Naturaleza jurídica de los preceptos impugnados

48. Los artículos 174 a 180, del capítulo I, "Licitantes y contratistas", del título noveno, "Infracciones y sanciones", de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, establecen, en resumen, lo siguiente:

49. El **artículo 174** indica que los órganos internos de control están facultados para imponer multas en UMA a valor mensual a los licitantes o los contratistas que infrinjan la ley impugnada, su reglamento u otras disposiciones aplicables:

"ARTÍCULO 174. Los licitantes o contratistas que infrinjan las disposiciones de esta Ley, su Reglamento u otras disposiciones aplicables, serán sancionados por el Órgano Interno de Control competente, con multa equivalente a la cantidad que se determine entre cincuenta y hasta mil veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, elevado al mes, en la fecha de la infracción, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que proceda."

50. El **artículo 175** prevé que, además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la LGRA, existen ocho conductas constitutivas de infracción de los licitantes y los contratistas:



"ARTÍCULO 175. Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán conductas constitutivas de infracción, las siguientes:

"I. Ejecutar total o parcialmente cualquier obra pública o servicio relacionado que no haya sido adjudicado mediante el procedimiento correspondiente;

"II. Ejecutar total o parcialmente la obra pública o servicio relacionado en contravención a los términos del contrato, de esta Ley o de su Reglamento;

"III. Causar daños a bienes del dominio público o privado con motivo de la ejecución de la obra pública o servicio relacionado;

"IV. Hacer caso omiso a los actos o resoluciones del Ente Público contratante que ordenen suspender el contrato respectivo; demoler la obra pública o parte de ella en el plazo señalado para tal efecto; o dejar de cumplir cualquier medida de seguridad impuesta por el propio Ente Público;

"V. Impedir al personal facultado del Ente Público contratante el ejercicio de sus funciones;

"VI. Proporcionar información falsa a cualquier autoridad facultada, en los procedimientos administrativos previstos en esta Ley;

"VII. Presentar para autorización de la residencia de supervisión, estimaciones o números generadores con datos de avances de obra no realizados que impliquen un beneficio doloso para el contratista; y,

"VIII. Llevar a cabo cualquier acto en contravención a las disposiciones de esta Ley o su Reglamento."

51. El **artículo 176** indica que se impondrá multa en UMA a valor diario por la comisión de alguna de las conductas señaladas en el artículo previo, y en caso de reincidencia se impondrá la suspensión o cancelación en el Registro Único:



"ARTÍCULO 176. Sin perjuicio de otras sanciones que procedan, las conductas señaladas en el artículo anterior deben sancionarse con:

"I. Multa de cincuenta a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización diaria, por la comisión de las conductas previstas en las fracciones IV, V y VIII;

"II. Multa de cien a quinientas veces la Unidad de Medida y Actualización diaria, las conductas previstas en las fracciones II, III y VI;

"III. Multa de doscientas a mil veces la Unidad de Medida y Actualización diaria, las conductas previstas en las fracciones I y VII,

"IV. Suspensión o cancelación de su registro en el Registro Único, en su caso, por la reincidencia de cualquiera de las conductas previstas en el artículo anterior, independientemente de la multa que proceda."

52. El **artículo 177** señala que a los licitantes y los contratistas que incurran en alguno de los cuatro supuestos ahí señalados, el órgano interno de control les impondrá la inhabilitación temporal y las sanciones previstas en el capítulo:

"ARTÍCULO 177. El Órgano Interno de Control, además de las sanciones a las que se refiere este Capítulo, inhabilitará temporalmente para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por esta Ley, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:

"I. Los licitantes que injustificadamente y por causas imputables a ellos mismos no formalicen el contrato adjudicado por la convocante;

"II. Los contratistas que se encuentren en el supuesto de la fracción III del artículo 52 de esta Ley, respecto de dos o más Entes Públicos en un plazo de tres años;

"III. Los contratistas que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños o perjuicios graves al Ente Público de que se trate; y,



"IV. Las que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o desahogo de una solicitud de conciliación o de una inconformidad. ..."

53. La **parte final** del **artículo 177** prevé que la inhabilitación temporal tendrá un plazo que no será menor de seis meses ni mayor a cinco años, y que si cumplido el plazo el infractor no ha pagado la multa, la inhabilitación seguirá hasta que se pague lo correspondiente:

"ARTÍCULO 177.

"...

"La inhabilitación que se imponga no será menor de seis meses ni mayor a cinco años, plazo que comenzará a partir del día siguiente a la fecha en que el Órgano Interno de Control la haga del conocimiento del Ente Público, mediante la publicación en la Plataforma digital nacional prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"Si al día en que se cumpla el plazo de inhabilitación a que se refiere el párrafo que antecede el sancionado no ha pagado la multa que hubiere sido impuesta en términos del artículo anterior, la mencionada inhabilitación subsistirá hasta que se realice el pago correspondiente."

54. Los **artículos 178 y 179** señalan que el ente público deberá remitir la documentación comprobatoria de los hechos constitutivos de la infracción y, con base en ello, el Órgano Interno de Control impondrá las sanciones con fundamento en la LGRA, la ley impugnada y las disposiciones aplicables, a partir de cuatro criterios:

"ARTÍCULO 178. El Ente Público, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de alguna infracción a las disposiciones de esta Ley, remitirá al Órgano Interno de Control, la documentación comprobatoria de los hechos presumiblemente constitutivos de la infracción."



"ARTÍCULO 179. El Órgano Interno de Control impondrá las sanciones a los licitantes o contratistas considerando:

"I. Los daños o perjuicios que se hubieren producido o puedan producirse con motivo de la infracción;

"II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción, tomando en cuenta la reincidencia;

"III. La gravedad de la infracción, y

"IV. Las condiciones del infractor.

"El Órgano Interno de Control impondrá las sanciones administrativas de que trata este Título, con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, esta Ley y otras disposiciones aplicables."

55. Finalmente, el **artículo 180** prevé que, en caso de reincidir en cualquiera de las conductas previstas en el artículo previo, la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control procederán a ordenar o solicitar la suspensión o cancelación en el Registro Único del licitante o el contratista:

"ARTÍCULO 180. Sin perjuicio de las sanciones aplicables, la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control procederán a ordenar o solicitar la suspensión o cancelación del registro del licitante o contratista en el Registro Único, en su caso, por la reincidencia de cualquiera de las conductas previstas en el artículo anterior, independientemente de la multa e inhabilitación que proceda."

56. Como se observa, en las disposiciones transcritas se establece un régimen de derecho administrativo sancionador (con infracciones, autoridades competentes, sanciones, criterios de individualización y parte de un procedimiento) dirigido a los licitantes y los contratistas en la materia de obra pública y servicios relacionados.

57. De manera similar, las autoridades señalaron en sus informes que las normas impugnadas establecen un régimen específico de faltas y sanciones



administrativas de los licitantes y los contratistas en la materia de obra pública (con motivo de las deficiencias detectadas antes, durante y después de las contrataciones públicas), por lo que, contrario a lo afirmado por la CNDH, estiman que ese régimen no se debe equiparar con el de las "faltas de particulares" de la LGRA.

B. Parámetro de regularidad constitucional

58. Tal como afirma la CNDH, es cierto que la fracción IV del artículo 109 de la Constitución Federal establece que los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en los actos vinculados con las faltas administrativas graves, las sanciones económicas, inhabilitatorias y resarcitorias, y que las personas morales serán sancionadas en los mismos términos, pudiéndose ordenar la suspensión, disolución o intervención societaria si se reúnen ciertos requisitos.¹⁴

59. Congruente con estas bases, en el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal se facultó al Congreso de la Unión para que expidiera la LGRA,¹⁵

¹⁴ "Artículo 109. ...

"IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones. ..."

¹⁵ "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 estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación."



legislación donde se reitera lo dispuesto en el artículo 109, fracción IV, constitucional, en el sentido de que sólo los tribunales de justicia administrativa¹⁶ están facultados para resolver sobre la imposición de las sanciones¹⁷ ante las "faltas de particulares",¹⁸ pero con la precisión de que esto no limita las facultades que tengan otras autoridades para sancionar administrativamente a las personas físicas o morales conforme a la legislación aplicable.¹⁹

60. Por ello, si bien es cierto que sólo los tribunales de justicia administrativa pueden imponer las sanciones a los particulares que incurran en las faltas administrativas graves, también lo es que estos sujetos pueden ser sancionados administrativamente por otras autoridades conforme a lo establecido en ordenamientos distintos a la LGRA.

61. Esto se debe a que, en ejercicio de su facultad exclusiva de distribución de competencias, el Congreso de la Unión reconoció que existe una pluralidad de materias donde se sanciona administrativamente a los particulares, por lo que

¹⁶ **Artículo 12.** Los Tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta Ley."

Artículo 3. ...

XXVII. Tribunal: La Sección competente en materia de responsabilidades administrativas, de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o las salas especializadas que, en su caso, se establezcan en dicha materia, así como sus homólogos en las entidades federativas."

¹⁷ **Artículo 81.** Las sanciones administrativas que deban imponerse por Faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en:

I. Tratándose de personas físicas: ...

II. Tratándose de personas morales: ..."

¹⁸ **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por: ...

XVII. Faltas de particulares: Los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves a que se refieren los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal en los términos de la misma."

Título tercero. Capítulo III. De los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves. (Artículos 65 a 729. **Capítulo IV. De las faltas de particulares en situación especial.** (Artículo 73)"

¹⁹ **Capítulo III. Autoridades competentes para aplicar la presente ley.**

Artículo 14. ... La atribución del Tribunal para imponer sanciones a particulares en términos de esta Ley, no limita las facultades de otras autoridades para imponer sanciones administrativas a particulares, conforme a la legislación aplicable."



determinó que lo dispuesto en la LGRA no limita las facultades de autoridades distintas a los tribunales para sancionar a los particulares de acuerdo con la legislación correspondiente.

62. En ese sentido, el ámbito de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares, en términos del artículo 109 constitucional y la LGRA, es sólo una de las varias ramas que abarca el derecho administrativo sancionador, pues esta Suprema Corte ha reconocido que constitucionalmente existen otras vertientes como los reglamentos de policía del artículo 21 constitucional; las sanciones administrativas en materia electoral; las sanciones en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulada administrativamente (derecho aduanero, de inmigración, ambiental, entre otros).²⁰

63. Dentro de esa lógica se inscribe el *régimen contractual del Estado* previsto en el artículo 134 constitucional –y del que forma parte la materia de la contratación de obra pública–, respecto del cual esta Suprema Corte ha sostenido que tanto su aspecto sustantivo (las licitaciones y los procedimientos alternos cuando aquellas no se estimen idóneas) como su aspecto adjetivo (el régimen de derecho administrativo sancionador) quedan dentro de las posibilidades de regulación de los órganos legislativos locales.

64. En efecto, esta facultad reglamentaria se desprende del artículo 134 de la Constitución Federal, el cual, en lo que interesa, establece lo siguiente:²¹

²⁰ Véase la **tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.)**, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.". Consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 572 y registro digital: 2007406.

²¹ **Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

"...

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado



- Los recursos económicos de los que dispongan la Federación, las *entidades federativas*, los Municipios y la Ciudad de México serán administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados (párrafo primero);

- Las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, *contrataciones de obras* y prestaciones de servicios se podrán adjudicar o licitar para asegurar las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes (párrafo tercero);

- Cuando se estime que las licitaciones no son idóneas para asegurar dichas condiciones, *las leyes* establecerán los elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado (párrafo cuarto);

- Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto constitucional (párrafo sexto).

65. Por su parte, en lo relevante, el artículo 21 constitucional es del tenor siguiente:

"Artículo 21. ...

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto,

las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

"...

"Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. ..."



se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. ..."

66. Por tanto, en el artículo 134 constitucional reside la facultad del legislador local para reglamentar el régimen contractual del Estado –entre lo que se incluye lo relativo a la contratación de obra pública–, en el entendido de que si bien la Constitución Federal sólo dispone que lo puede hacer cuando regule procedimientos alternos a las licitaciones, esta Suprema Corte ha entendido que esta facultad reglamentaria abarca todo el ámbito material.²²

²² Esta consideración la ha sostenido tanto la Primera como la Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia.

Así, al resolver el **amparo en revisión 1389/2006**, la **Primera Sala** sostuvo que: "el párrafo tercero (párrafo cuarto vigente) del numeral 134 constitucional, al establecer que, en materia de licitaciones públicas, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado, está reconociendo expresamente la facultad de los órganos legislativos, según el ámbito de competencia en que actúan, para regular las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, y prestación de servicios de cualquier naturaleza. ...". Amparo en revisión 1389/2006, resuelto por la Primera Sala en la sesión de trece de octubre de dos mil seis; unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Gudiño Pelayo, Valls Hernández (ponente), Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y Cossío Díaz (presidente). De este asunto derivó la **tesis 1a. IV/2007**, de rubro: "ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. LOS ARTÍCULOS 59 Y 60, PRIMER PÁRRAFO Y FRACCIÓN IV DE ESTE ÚLTIMO, DE LA LEY RELATIVA RESPETAN EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, enero de 2007, página 472 y registro digital: 173631.

En similares términos, al resolver el **amparo en revisión 272/2007**, la **Segunda Sala** sostuvo que: "... en congruencia con el señalado artículo 134 constitucional, cuyo fin es el de asegurar que las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, sean idóneas para conseguir las mejores condiciones posibles para el Estado, el legislador ordinario se encuentra obligado a establecer en las leyes las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren dichas condiciones, ...". Amparo en revisión 272/2007, resuelto por la Segunda Sala en la sesión de veintitrés de mayo de dos mil siete; unanimidad de cinco votos de la señora y los señores Ministros Azuela Güitrón, Góngora Pimentel, Aguirre Anguiano (ponente), Franco González Salas y Luna Ramos (presidenta).

Finalmente, al resolver el **amparo en revisión 192/2014**, la **Primera Sala** determinó que: "... la norma constitucional (el artículo 134) no se dirige a un solo legislador, sino a una pluralidad de ellos, pues otorga competencia a los distintos niveles de gobierno: tanto la federación, los estados y el Distrito Federal. Todos estos niveles de gobierno, mediante sus órganos legislativos, deben reglamentar la norma constitucional, por lo que el Constituyente no pudo prever que sólo existiera una legislación en la materia, sino una pluralidad de ellas con distintos ámbitos espaciales de validez.". Amparo en



67. Además, la competencia del legislador local para establecer un régimen sancionador descansa en el artículo 21 constitucional, porque a partir de un entendimiento amplio de este precepto nada impide que el legislador regule sanciones adicionales a la multa o al arresto por las violaciones a las leyes administrativas como las que, en el caso, derivan del régimen contractual del Estado.

68. En estos términos se han pronunciado ambas Salas de la Suprema Corte, al analizar porciones normativas que establecían la inhabilitación temporal de los licitantes y los proveedores.²³ Al respecto, la Primera Sala sostuvo que:

"... aunque el aludido precepto constitucional (el artículo 21 constitucional) establezca la facultad de imponer sanciones consistentes en multa y arresto cuando se infrinjan reglamentos gubernativos y de policía, ello no debe interpretarse literalmente para concluir que prohíbe a las autoridades administrativas imponer otro tipo de sanciones por violación a leyes administrativas, dado que el campo de acción de dichas autoridades es muy amplio y no se limita a esos dos casos." (Énfasis añadido)

revisión 192/2014, resuelto por la Primera Sala en la sesión de catorce de enero de dos mil quince; unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas y Gutiérrez Ortiz Mena (ponente y presidente). De este asunto derivó la **tesis 1a. CCXXXVIII/2015 (10a.)**, de rubro: "RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DERIVA UNA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL LEGISLADOR SECUNDARIO QUE ABARCA TODO EL ÁMBITO MATERIAL DE AQUÉL.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, página 477 y registro digital: 2009728.

²³ Véase la **tesis 2a. LI/2006** de la Segunda Sala, de rubro: "INHABILITACIÓN TEMPORAL DE PROVEEDORES O LICITANTES. EL ARTÍCULO 60, FRACCIÓN IV, Y ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, QUE PREVÉ DICHA SANCIÓN, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR SER DISTINTA A LA MULTA O ARRESTO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 8 DE JULIO DE 2005)". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 322 y registro digital: 174893.

Asimismo, véase la **tesis 1a. V/2007** de la Primera Sala, de rubro: "ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. EL ARTÍCULO 60, PRIMER PÁRRAFO Y FRACCIÓN IV, DE LA LEY RELATIVA NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, enero de 2007, página 471 y registro digital: 173632.



69. Por su parte, la Segunda Sala, al analizar el proyecto y el dictamen del Constituyente de mil novecientos dieciséis, determinó que la Constitución:

"... no impide al legislador ordinario establecer otro tipo de sanciones, en la medida de que la intención del Congreso Constituyente de 1916 no fue acotar las que podían imponer las autoridades administrativas a los particulares, ... la multa o el arresto no son las únicas sanciones que pueden actualizarse en el ámbito legal, ya que por la trascendencia económica o personal de este tipo de sanciones se puso especial énfasis en establecer limitaciones en su aplicación, pero no respecto a que sólo éstas podían preverse e imponerse ..."

70. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido que, en esta materia, el *escrutinio aplicable* resulta de confrontar el régimen contractual del Estado –sea en su aspecto sustantivo (las licitaciones y sus alternativas) o en el adjetivo (el derecho administrativo sancionador)– con los principios contemplados en el artículo 134 constitucional, pues éstos son los que aseguran las mejores condiciones de contratación para el Estado.

71. De esta manera se pronunció la Primera Sala²⁴ cuando sostuvo que:

"... el escrutinio sustantivo identificado como propio del artículo 134 referido, no es aplicable exclusivamente para determinar la validez de la reglamentación

²⁴ Véase la **tesis 1a. CCXL/2015 (10a.)**, de rubro: "RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. EL PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN, SE EXTIENDE AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, página 478 y registro digital: 2009729.

Consideraciones similares sostuvo el Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 163/2007**, asunto del que derivó la tesis P./J. 106/2010, de rubro: "RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS. ... para cumplir con este precepto constitucional, es necesario que las leyes expedidas en torno al uso de recursos públicos recojan, desarrollen y permitan que estos principios y mandatos constitucionales puedan ser efectivamente realizados.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1211 y registro digital: 163442.



sustantiva del régimen contractual del Estado, es decir, exclusivo para verificar la validez de las normas que regulan los procesos licitatorios, o los alternativos cuando no se estimen aquellos idóneos, sino también para verificar la validez de la legislación adjetiva emitida para vigilar el debido cumplimiento de las reglas que integran el régimen contractual del Estado, esto es, para controlar el uso legislativo del derecho administrativo sancionador ..." (Énfasis añadido)

72. De manera similar, la Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 851/2006,²⁵ sostuvo que:

"... la sanción de inhabilitación temporal prevista en la disposición reclamada tiende fundamentalmente a salvaguardar la honradez en los procedimientos de contratación, previniendo que en casos futuros los mismos participantes o proveedores puedan infringir nuevamente el principio sustancial de honradez que rige en los procedimientos de contratación, al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal, ..."

73. Finalmente, en el Texto Constitucional, el párrafo sexto del artículo 134 establece una remisión expresa a las *responsabilidades* del título cuarto, por lo que podría pensarse que en la materia de las contrataciones públicas el único régimen sancionador aplicable es el de las responsabilidades administrativas graves de los servidores públicos y los particulares previsto en los artículos 109 y 73, fracción XXIX-V.

74. No obstante, este Pleno no comparte esa interpretación, porque en realidad uno y otro régimen de responsabilidades administrativas se enfoca en conductas distintas y se emite por autoridades diversas. Así, en el caso del

²⁵ **Amparo en revisión 851/2006**, resuelto por la Segunda Sala en la sesión de doce de mayo de dos mil seis por unanimidad de votos. De este asunto derivó la tesis de rubro: "INHABILITACIÓN TEMPORAL DE PROVEEDORES O LICITANTES. EL ARTÍCULO 60, FRACCIÓN IV, Y ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO NO PREVÉ UNA PENAL SINO UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA, POR LO QUE NO VIOLA EL ARTÍCULO 21, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 8 DE JULIO DE 2005)". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 321 y registro digital: 174894.



régimen sancionador emitido por los Congresos Locales, las conductas sancionables deben relacionarse necesariamente con las contrataciones, de conformidad con los artículos 134 y 21 constitucionales, en el entendido de que mediante los principios sustantivos lo que se pretende es asegurar precisamente las mejores condiciones de contratación para el Estado.

75. Por su parte, en la LGRA –emitida por el legislador federal con fundamento en los artículos 73, fracción XXIX-V y 109 constitucionales– se busca atacar las conductas relacionadas principalmente con el *combate a la corrupción*.²⁶

76. En ese contexto, no resulta extraño que también en la LGRA existan disposiciones del régimen sancionador de los particulares en la "materia de contrataciones públicas"; tal es el caso, por ejemplo, del artículo 70, que establece la colusión en dicha materia,²⁷ o la sanción de la "inhabilitación para par-

²⁶ Combatir la corrupción fue la principal consideración del órgano reformador de la Constitución para modificar, entre otros, el artículo 109 constitucional; esto se desprende del propio título del decreto de reformas: **"DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción."**

Asimismo, durante el proceso legislativo, la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Origen (Diputados) señaló que "... la corrupción debe no sólo combatirse a través de la institución de mecanismos de prevención y de control, así como de sanciones en el ámbito administrativo, sino que, en razón de los bienes jurídicos tutelados por las normas, debe ser sancionada por el derecho penal tanto para los servidores públicos como para los particulares ...", y que, "Adicionalmente al establecimiento de tipos de responsabilidades administrativas tanto para los servidores públicos como para los particulares en materia de corrupción, esta Comisión propone establecer en el Texto Constitucional ...". Véase el **"DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN"**. Comisión de puntos constitucionales, Cámara de Diputados, p. 66.

Por su parte, la comisión dictaminadora de la cámara revisora (Senado) afirmó que "... será el legislador el que determine, por ejemplo, un catálogo de actos o infracciones en que pueden incurrir los particulares, que se consideren vinculados con faltas administrativas graves, ...", tal y como se regula, por ejemplo, en la *Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas*, ...". Véase el **"DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA; DE GOBERNACIÓN, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, SOBRE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN"**, Senado de la República, p. 95.

²⁷ **"Artículo 70.** Incurrirá en colusión el particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal.



ticipar en arrendamientos, adquisiciones, servicios y obras públicas" del artículo 81,²⁸ pues si bien ambas disposiciones atienden el ámbito específico de las contrataciones gubernamentales, fueron emitidas por el Congreso de la Unión –se insiste– como parte de una lógica de combate a la corrupción.

77. Así, es claro que entre ambos regímenes sancionadores: por un lado, el de las responsabilidades administrativas de los artículos 109 y 73, fracción XXIX-V, constitucionales y la LGRA, especialmente en su parte relativa a los particulares y, por otro lado, el régimen sancionador que pueden emitir las Legislaturas Locales para sancionar a los particulares en contrataciones gubernamentales con fundamento en los artículos 134 y 21 constitucionales; entre dichos dos regímenes existe una diferencia en cuanto a los fines y las autoridades legislativas competentes para emitirlos, por lo que constitucionalmente no cabe confundirlos, sino distinguirlos.

78. Consecuentemente, lo adecuado es delimitar el régimen sancionador que pueden emitir los Congresos Locales derivado de su facultad reglamentaria del artículo 134 constitucional, pues, aunque la Constitución Federal remite a las responsabilidades administrativas del artículo 109, y de que la LGRA establece faltas y sanciones dirigidas a los particulares en contrataciones gubernamentales, lo cierto es que ambos regímenes tienen finalidades distintas y son emitidos por autoridades diversas.

"También se considerará colusión cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos.

"Cuando la infracción se hubiere realizado a través de algún intermediario con el propósito de que el particular obtenga algún beneficio o ventaja en la contratación pública de que se trate, ambos serán sancionados en términos de esta Ley. ..."

²⁸ **Artículo 81.** Las sanciones administrativas que deban imponerse por Faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en:

I. Tratándose de personas físicas:

"...

b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;

II. Tratándose de personas morales:

"...

b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años; ..."



79. Tan es falso que los particulares sólo pueden ser sancionados en materia contractual conforme a las responsabilidades administrativas graves a las que se refiere el artículo 109 constitucional, que la propia LGRA establece que, en el caso específico de las contrataciones gubernamentales, los particulares pueden ser inhabilitados luego de seguir "procedimientos administrativos diversos a los previstos por esta ley".

80. Éste es parte del sentido del artículo 44 de la LGRA, que a la letra establece lo siguiente:

"Artículo 44. ...

"El sistema específico de la Plataforma digital nacional a que se refiere el presente Capítulo incluirá la relación de particulares, personas físicas y morales, que se encuentren inhabilitados para celebrar contratos con los entes públicos derivado de procedimientos administrativos diversos a los previstos por esta Ley." (Énfasis añadido)

81. Por tanto, la ley general no sólo reconoce que los particulares pueden ser sancionados por autoridades diferentes a los tribunales y conforme a los ordenamientos distintos a la ley general (artículo 14) –como este Pleno ya había reconocido líneas atrás–, sino que, en el caso puntual de las contrataciones gubernamentales, también establece que los particulares son sancionados luego de seguir "procedimientos administrativos *diversos a los previstos por esta ley*" (artículo 44).

82. En suma, este Pleno llega a la convicción de que las Legislaturas Locales están facultadas para establecer las sanciones a los particulares que contravengan el propio régimen contractual del Estado; sin embargo, esas sanciones deben imponerse con motivo de las conductas de los particulares relacionadas con las contrataciones gubernamentales.

83. Este Pleno hace notar que en el pasado ya han coexistido regímenes de responsabilidades administrativas de los particulares en la materia de las contrataciones públicas, con objetivos diversos como en este caso. Por tanto, para



finés meramente ilustrativos, resulta relevante conocer los antecedentes legislativos de esta materia a nivel federal.

84. En el año dos mil doce, el Congreso de la Unión emitió la *Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas*, con el objetivo de complementar –con la emisión de un régimen precisamente anticorrupción– las sanciones que hasta entonces existían para los particulares en la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y en la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, orientadas en sancionar los incumplimientos contractuales.²⁹

85. Esto se desprende de la iniciativa que dio origen a la Ley Federal Anticorrupción, donde se afirmó que:

"En efecto, los ordenamientos legales vigentes en materia de contrataciones públicas (se refiere a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas) están orientados fundamentalmente hacia la corrección de las conductas indebidas cometidas por los servidores públicos y, en el caso de los particulares, las sanciones previstas están dirigidas principalmente a sancionar los incumplimientos contractuales con el Estado. ...

"...

"Es por ello que resulta necesario complementar el esquema de sanciones administrativas a particulares en el campo de las contrataciones gubernamentales, mediante un sistema que establezca sanciones disuasivas, eficientes y proporcionales para evitar la comisión de conductas irregulares bajo un nuevo enfoque orientado a la prevención y combate a la corrupción." (Énfasis añadido)

86. Posteriormente, en el dos mil dieciséis, y en cumplimiento de lo previsto en el decreto de reformas constitucionales en materia de combate a la corrup-

²⁹ Véase la "INICIATIVA con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas", presentada por el Poder Ejecutivo federal ante la Cámara de Senadores. Tres de marzo de dos mil once. Páginas 2 y 3.



ción,³⁰ el propio Congreso de la Unión emitió la LGRA, abrogando la Ley Federal Anticorrupción,³¹ ordenamiento del cual extrajo, en lo esencial, el catálogo de infracciones y sanciones de los particulares, para establecer, con algunas adecuaciones, el catálogo de faltas y sanciones de los particulares que hoy se prevé en la LGRA, lo que se corrobora con el contraste de los preceptos respectivos.

87. De la narración de estos antecedentes legislativos se explica incluso por qué razón en la LGRA subsisten disposiciones orientadas a sancionar a los particulares específicamente en las contrataciones gubernamentales.

88. Por consiguiente, este Tribunal Pleno considera que, con fundamento en los artículos 134 y 21 constitucionales, los órganos legislativos locales están facultados para establecer su propio régimen de contrataciones públicas –incluyendo lo relativo a las contrataciones de obras públicas–, así como el régimen de derecho administrativo sancionador que coadyuve a garantizar el debido cumplimiento de las contrataciones por parte de los particulares.

89. Consideraciones similares sostuvo la Primera Sala de esta Suprema Corte, al resolver el amparo en revisión 192/2014, asunto donde se fijó la naturaleza y el alcance del artículo 134 constitucional, y se determinó reconocer la constitucionalidad del artículo 59, fracción IV, de la Ley de Petróleos Mexicanos

³⁰ Transitorios

"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, ... **DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.**"

³¹ Transitorios

"Tercero.

"...

"Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. **DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN; LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, Y LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.**"



—ahora abrogada—, que regulaba un procedimiento administrativo de responsabilidad para quienes participaban en las licitaciones celebradas con ese organismo.³²

90. Asimismo, al resolver el amparo en revisión 1003/2004, la Primera Sala reconoció la validez de los artículos 77 y 78 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados, que regulaban las sanciones administrativas impuestas por la Secretaría de la Función Pública a los licitantes y los contratistas. Se argumentó que del artículo 134 constitucional se extraía la facultad del legislador federal para emitir la ley respectiva, así como para establecer normas que sancionen a los particulares que pudieran ocasionar el incumplimiento de la Constitución Federal cuando impidan cumplir con el fin de lograr las mejores condiciones para el Estado.³³

C. Inconstitucionalidad de los artículos impugnados

91. Así, este Tribunal Pleno considera que en general no le asiste la razón a la CNDH cuando señala que las normas impugnadas generan un parámetro diferenciado respecto al régimen de responsabilidades administrativas graves de los particulares, previsto en los artículos 109, fracción IV y 73, fracción XXIX-V, constitucionales y la LGRA.

92. Recapitulando: la CNDH considera que los particulares únicamente pueden ser sancionados administrativamente conforme a los preceptos constitucionales mencionados, esto es, solamente por los tribunales de justicia admi-

³² **Amparo en revisión 192/2014**, resuelto por la Primera Sala en la sesión de catorce de enero de dos mil quince; unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Zaldivar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas y Gutiérrez Ortiz Mena (ponente y presidente).

³³ **Amparo en revisión 1003/2004**, resuelto por la Primera Sala en la sesión de ocho de septiembre de dos mil cuatro por unanimidad de cuatro votos. De este asunto derivó la **tesis 1a. VIII/2005**, de rubro: "OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS. LOS ARTÍCULOS 77 Y 78 DE LA LEY RELATIVA, QUE FACULTAN A LA SECRETARÍA DE LA CONTROLARÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, ACTUALMENTE SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, PARA IMPONER SANCIONES A PARTICULARES, SON CONSTITUCIONALES.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, marzo de 2005, página 216 y registro digital: 178971.



nistrativa y sólo con motivo de las faltas administrativas graves; lo que, a su juicio, excluye otras posibilidades de sancionar a dichos sujetos administrativamente.

93. Sin embargo, en oposición a lo argumentado por la CNDH, este Pleno advierte que el régimen sancionador que instauró el Congreso de Zacatecas fue diseñado para sancionar administrativamente a los licitantes y los contratistas en la materia de obra pública, en consonancia con las atribuciones de las que goza conforme a los artículos 134 y 21 constitucionales, para reglamentar tanto el régimen contractual como el sancionador en su entidad federativa.

94. La regulación local también es acorde con la LGRA, que reconoce esta atribución de las Legislaturas Locales cuando señala que los particulares podrán ser sancionados administrativamente conforme a las legislaciones aplicables (artículo 14), o cuando establece que las personas físicas o morales podrán ser inhabilitadas para celebrar contratos con entes públicos como resultado de procedimientos administrativos distintos a los previstos en la ley general (artículo 44).

95. No obstante, a diferencia de lo dicho hasta ahora, este Tribunal Pleno considera que, por lo que hace específicamente a los artículos 175, párrafo primero, en la porción normativa "*Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ...*", y 179, último párrafo, en la porción normativa "*la Ley General de Responsabilidades Administrativas,*" sí se vulneran los derechos de legalidad y seguridad jurídica, pues distorsionan el régimen de responsabilidades administrativas previsto en el artículo 109, fracción IV, constitucional y la LGRA.

96. En la materia de las contrataciones públicas existe un escrutinio específico que permite a este Alto Tribunal confrontar el régimen sancionador frente a los principios sustantivos a los que se refiere el artículo 134 constitucional; sin embargo, en este caso, las porciones normativas referidas hacen innecesaria la aplicación de dicha metodología, porque aluden a un régimen sancionador de distinta materia y emitido por una autoridad diversa.

97. En efecto, si bien la Legislatura Local actuó en ejercicio de su libertad de configuración para reglamentar y vigilar el debido cumplimiento del artículo 134 constitucional, lo cierto es que, al hacerlo, mezcló equivocadamente en el



artículo 175 las "conductas constitutivas de infracción" (de los licitantes y los contratistas) con las "faltas graves y no graves" (de los servidores públicos) propias de la LGRA, esto es, mezcló supuestos que corresponden a regímenes sancionadores distintos.

98. Esta conclusión se extrae de la simple lectura de la porción normativa relevante:

"ARTÍCULO 175. Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán conductas constitutivas de infracción, las siguientes:

"I. Ejecutar total o parcialmente cualquier obra pública o servicio relacionado que no haya sido adjudicado mediante el procedimiento correspondiente;

"II. Ejecutar total o parcialmente la obra pública o servicio relacionado en contravención a los términos del contrato, de esta Ley o de su Reglamento;

"III. Causar daños a bienes del dominio público o privado con motivo de la ejecución de la obra pública o servicio relacionado;

"IV. Hacer caso omiso a los actos o resoluciones del Ente Público contratante que ordenen suspender el contrato respectivo; demoler la obra pública o parte de ella en el plazo señalado para tal efecto; o dejar de cumplir cualquier medida de seguridad impuesta por el propio Ente Público;

"V. Impedir al personal facultado del Ente Público contratante el ejercicio de sus funciones;

"VI. Proporcionar información falsa a cualquier autoridad facultada, en los procedimientos administrativos previstos en esta Ley;

"VII. Presentar para autorización de la residencia de supervisión, estimaciones o números generadores con datos de avances de obra no realizados que impliquen un beneficio doloso para el contratista; y,



"VIII. Llevar a cabo cualquier acto en contravención a las disposiciones de esta Ley o su Reglamento." (Énfasis añadido)

99. De lo transcrito se observa que los órganos internos de control están facultados para imponer las sanciones a los licitantes y los contratistas que incurran en la comisión de ciertas "conductas constitutivas de infracción" "además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas".

100. Por tanto, la porción normativa genera una distorsión en la LGRA, pues este ordenamiento no sólo contempla las "faltas graves y no graves", sino también las "faltas de particulares" y las "faltas de particulares en situación especial", de tal forma que la regulación de una calificación adicional de infracciones de los licitantes y los contratistas genera una distorsión de la LGRA.

101. Desde la acción de inconstitucionalidad 115/2017, este Alto Tribunal ha sostenido que las "*legislaturas locales, no pueden ampliar sujetos obligados, supuestos de infracción administrativa, o bien, establecer sanciones a la comisión de aquéllas, puesto que de lo contrario, estarían contrariando lo dispuesto en la Ley General*", lo que corrobora la invalidez de la porción normativa señalada.³⁴

102. También debe declararse la invalidez parcial del artículo 179 porque faculta a los órganos internos de control para imponer las sanciones a los licitantes y los contratistas con fundamento en la LGRA.

103. Dicho precepto establece en su último párrafo lo siguiente:

"ARTÍCULO 179. ...

"El Órgano Interno de Control impondrá las sanciones administrativas de que trata este Título, con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, esta Ley y otras disposiciones aplicables." (Énfasis añadido)

³⁴ **Acción de inconstitucionalidad 115/2017**, resuelta por el Pleno en la sesión pública de veintitrés de enero de dos mil veinte.



104. En consecuencia, dado que la LGRA establece un procedimiento que corresponde a la propia lógica de su materia (faltas, sanciones, autoridades competentes), no es válido constitucionalmente que se establezca como el principal fundamento legal para que los órganos internos de control impongan las sanciones a los licitantes y los contratistas en una materia diversa como las contrataciones públicas.

105. Esta conclusión no se refuta con el argumento de que la porción normativa se refiere a todo el "Título (novenos)" y no sólo al capítulo I impugnado, porque el segundo y último capítulos del propio título novenos, denominado "sanciones de los servidores públicos", ya establece expresamente que los órganos internos de control deberán imponer las sanciones conforme a la LGRA; por ello, lo que la norma combatida pretende es que el órgano interno de control imponga las sanciones *de que trata el capítulo* impugnado con base en la LGRA.

106. La conclusión tampoco se vence con el argumento de que el artículo remite a "esta ley y otras disposiciones aplicables", porque en la legislación impugnada no se observa un procedimiento específico para este caso y, por otro lado, si bien entre las "disposiciones aplicables" se encuentra como supletoria la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado (artículo 17), lo cierto es que la LGRA tiene prelación expresa respecto del ordenamiento supletorio.

107. Se debe enfatizar que lo dicho hasta ahora no excluye que la LGRA establece una obligación expresa a cargo de las Legislaturas Locales cuando reglamenten el régimen contractual del Estado en términos del artículo 134 constitucional; esta obligación consiste en actualizar en la plataforma digital respectiva una relación de los particulares, personas físicas y morales, que estén inhabilitados para celebrar contratos con los entes públicos como consecuencia de los procedimientos administrativos diversos a los de la LGRA (artículo 44).

108. Al respecto, se observa que esa obligación está contemplada de cierta manera en el penúltimo párrafo del artículo 177 impugnado:

"ARTÍCULO 177. ...

"La inhabilitación que se imponga no será menor de seis meses ni mayor a cinco años, plazo que comenzará a partir del día siguiente a la fecha en que el Órgano Interno de Control la haga del conocimiento del Ente Público, mediante



la publicación en la Plataforma digital prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas." (Énfasis añadido)

109. Por lo expuesto, lo procedente es, por una parte, declarar la **invalidez** de los artículos **175**, párrafo primero, en la porción normativa "*Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas,*"; y **179**, último párrafo, en la porción normativa "*la Ley General de Responsabilidades Administrativas,*"; de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas.

110. Por otra parte, reconocer la **validez** de los artículos **174; 175**, salvo por su acápite en la porción normativa "*Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas*" y su fracción VI; **176**, salvo por su acápite que dice "*Sin perjuicio de otras sanciones que procedan*"; **177**, salvo por su fracción IV; **178; 179**, salvo por su párrafo último; y **180**, salvo por su porción normativa "*Sin perjuicio de las sanciones aplicables*"; de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas.

111. Ahora bien, se debe precisar que en los proyectos anteriores³⁵ también se proponía invalidar los artículos **175**, fracción VI; **176**, acápite, en su porción normativa "*Sin perjuicio de otras sanciones que procedan*"; **177**, fracción IV, **179**, párrafo último y **180**, en su porción normativa "*Sin perjuicio de las sanciones aplicables*". No obstante, dicha propuesta se **desestimó** dado que no alcanzó la mayoría calificada de ocho votos del Pleno para su invalidez, conforme a los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal³⁶ y 72 de la

³⁵ En el **proyecto original** se proponía invalidar los artículos 174 a 180 impugnados, pues se consideraba que la invalidez de los artículos 175, párrafo primero y 179, último párrafo, conllevaba necesariamente la invalidez de las normas restantes, pues se entendían como un sistema normativo. No obstante, durante la discusión del asunto, el Ministro ponente sometió a consideración del Pleno el **proyecto modificado**, donde se proponía la invalidez ya no de todo el sistema sino sólo de los artículos 175, párrafo primero y fracción VI, 177, fracción IV y 179, último párrafo. Finalmente, este proyecto modificado fue el que se sometió a la votación del Pleno. Sirva la presente aclaración para comprender las votaciones de los puntos resolutiveos en el apartado correspondiente de este engrose.

³⁶ "ARTÍCULO 105. ...

"II. ...

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



Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁷

VII. EFECTOS

112. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 73, en relación con el 41, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁸ este Tribunal Pleno determina lo siguiente:

113. Se declara la **invalidez** de los artículos 175, acápite, en su porción normativa "Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas,"; 179, párrafo último, en su porción normativa "la Ley General de Responsabilidades Administrativas," y 228, fracción IV, de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 358, publicado en el medio oficial local el diecinueve de febrero de dos mil veinte.

114. Esta declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Zacatecas.

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

³⁷ "ARTICULO 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto. ..."

³⁸ "**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

"**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. ..."



RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 175, fracción VI, 176, acápite, en su porción normativa "Sin perjuicio de otras sanciones que procedan", 177, fracción IV, 179, párrafo último, con las salvedades previstas en los resolutivos tercero y cuarto de esta sentencia, y 180, en su porción normativa "Sin perjuicio de las sanciones aplicables", de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, expedida mediante el Decreto Número 358, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veinte.

TERCERO.—Se reconoce la **validez** de los artículos del 174 al 180 —con las salvedades precisadas en los puntos resolutivos segundo y cuarto de esta sentencia— de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, expedida mediante el Decreto Número 358, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veinte, en términos del apartado VI de este fallo.

CUARTO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 175, acápite, en su porción normativa "Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas,", 179, párrafo último, en su porción normativa "la Ley General de Responsabilidades Administrativas," y 228, fracción IV, de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, expedida mediante el Decreto Número 358, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve 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 Zacatecas, como se puntualiza en los apartados VI y VII de esta determinación.

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



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

En relación con el punto 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, al trámite, 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 expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado", consistente en declarar la invalidez del artículo 175, fracción VI, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra del proyecto modificado.

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado", consistente en declarar la invalidez del artículo 176, acápite, en su porción normativa "Sin perjuicio de otras sanciones que procedan", de la Ley de Obra Pública y Servicios Relaciona-



dos para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y Ríos Farjat votaron a favor del proyecto modificado.

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado", consistente en declarar la invalidez del artículo 177, fracción IV, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra del proyecto.

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado", consistente en declarar la invalidez del artículo 179, párrafo último, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar y la señora Ríos Farjat votaron por la invalidez únicamente de la porción normativa "la Ley General de Responsabilidades Administrativas", del referido párrafo último.

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como



parte del régimen contractual del Estado", consistente en declarar la invalidez del artículo 180, en su porción normativa "Sin perjuicio de las sanciones aplicables", de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y Ríos Farjat votaron a favor del proyecto modificado.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos y porciones referidos, al no alcanzarse 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 siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado", consistente en reconocer la validez del artículo 174 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández votaron a favor del proyecto original, por la invalidez.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado", consistente en reconocer la validez del artículo 175 de la Ley de Obra Pública y



Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, salvo por su acápite, en su porción normativa "Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas" y su fracción VI. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández votaron a favor del proyecto original, por la invalidez.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado", consistente en reconocer la validez del artículo 176 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, salvo por su acápite, en su porción normativa "Sin perjuicio de otras sanciones que procedan". Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández votaron en contra del proyecto modificado, por la invalidez.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado", consistente en reconocer la validez del artículo 177 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, salvo por su fracción IV. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández votaron en contra del proyecto modificado, por la invalidez.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado", consistente en reconocer la validez del artículo 177, párrafo segundo, en su porción normativa "mediante la publicación en la Plataforma digital nacional prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas", de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández votaron en contra del proyecto modificado, por la invalidez de esa porción normativa.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado", consistente en reconocer la validez del artículo 178 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández votaron en contra del proyecto modificado, por la invalidez.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado", consistente en reconocer la validez del artículo 179 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, salvo por su párrafo último. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández votaron en contra del proyecto modificado, por la invalidez.



Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado", consistente en reconocer la validez del artículo 180 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, salvo por su porción normativa "Sin perjuicio de las sanciones aplicables". Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández votaron en contra del proyecto modificado, por la invalidez.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado", consistente en declarar la invalidez del artículo 175, acápite, en su porción normativa "Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas", de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat votaron en contra del proyecto modificado. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, 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 a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Régimen de derecho



administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado", consistente en declarar la invalidez del artículo 179, párrafo último, en su porción normativa "la Ley General de Responsabilidades Administrativas", de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra del proyecto modificado. 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 apartándose de la metodología, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de la metodología y de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Requisito de 'no haber sido condenado por delito intencional' para fungir como árbitro en el Estado de Zacatecas", consistente en declarar la invalidez del artículo 228, fracción IV, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veinte. 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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en que la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Zacatecas. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutive 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. 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 título y subtítulo: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE DE UN ESTUDIO SOBRE LA EXISTENCIA DE FACTORES ESTRUCTURALES O CONTEXTUALES.", "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.", "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.", "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.", "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO." y "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 34, Tomo I, septiembre de 2016, páginas 254, 8 y 52; 38, Tomo I, enero de 2017, página 380, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos V, junio de 1997, página 162 y XV, enero de 2002, página 1042, con números de registro digital: 2012596, 2013487, 2012593, 2012589, 198428 y 187982, respectivamente.

Las tesis de aisladas 1a. CCCXVI/2014 (10a.), 1a. CCXXXVIII/2015 (10a.) y 1a. CCXL/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 12 de septiembre de 2014 a las 10:15 horas, 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 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 4 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL EQUIVALENTE AL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS Y LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE (LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS Y LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA PARA CUESTIONAR LA DE QUIEN PROMOVió LA DEMANDA, AL NO ESTAR CONTENIDO EN LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SE REGISTRARÁ DE MANERA SUPLETORIA POR EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES (ARTÍCULO 1o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA EFECTOS DE LA VEDA ELECTORAL –NOVENTA DÍAS ANTES DEL INICIO DEL PROCESO ELECTORAL EN QUE VAYAN A APLICARSE– (LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS Y LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA).

V. CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. CUANDO LA NORMA IMPUGNADA CONTIENE MODIFICACIONES LEGISLATIVAS QUE NO SON DE NATURALEZA TRASCENDENTAL PARA EL PROCESO ELECTORAL, SE ACTUALIZA LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO, EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO (LEY



GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS Y LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA).

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE NORMAS ELECTORALES. AUSENCIA DE VIOLACIÓN DEL PRIMER ELEMENTO DE LA VEDA ELECTORAL –SU EXPEDICIÓN NOVENTA DÍAS ANTES DE QUE INICIE EL PROCESO ELECTORAL EN QUE VAYAN A APLICARSE– DADO QUE NO EXISTE PROCESO ELECTORAL LOCAL O FEDERAL QUE HAYA INICIADO DENTRO DE ESE PLAZO [ARTÍCULOS 23, NUMERAL 1, INCISO D), PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO, 25, NUMERAL 1, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS Y 19 TER DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA].

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE NORMAS ELECTORALES. EXISTE VINCULACIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA CON EL SEGUNDO ELEMENTO DE LA VEDA ELECTORAL –LA NORMA DEBE SER APLICABLE EN EL PROCESO ELECTORAL CUYO INICIO ESTÁ PRÓXIMO– DADO QUE LA REFORMA SE VINCULA CON LOS PROCESOS ELECTORALES EN CURSO [ARTÍCULOS 23, NUMERAL 1, INCISO D), PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO, 25, NUMERAL 1, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS Y 19 TER DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA].

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE NORMAS ELECTORALES. AUSENCIA DE VIOLACIÓN DEL TERCER ELEMENTO DE LA VEDA ELECTORAL –LA NORMA DEBE CONSTITUIR UNA MODIFICACIÓN TRASCENDENTAL QUE IMPACTE EN LA CONTIENDA ELECTORAL– DADO QUE LAS NORMAS IMPUGNADAS NO TIENEN POR OBJETO, EFECTO O CONSECUENCIA PRODUCIR EN LAS BASES, LAS REGLAS O ALGÚN OTRO ELEMENTO RECTOR, UNA ALTERACIÓN AL MARCO JURÍDICO APLICABLE AL PROCESO ELECTORAL [ARTÍCULOS 23, NUMERAL 1, INCISO D), PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO, 25, NUMERAL 1, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS Y 19 TER DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA].

IX. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ESTOS RECURSOS DEBEN DESTINARSE A LOS FINES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 41,



FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, INCISOS A), B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES DECIR, AL SOSTENIMIENTO DE SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES, LAS TENDIENTES A LA OBTENCIÓN DEL VOTO DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES Y A LAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO.

X. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LOS CONGRESOS LOCALES ESTÁN FACULTADOS PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA, AJUSTÁNDOSE A LAS BASES PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS.

XI. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA POSIBILIDAD DE RENUNCIAR PARCIALMENTE Y, EN SU CASO, REINTEGRAR EL PREVISTO PARA SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES A LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN, ES ÚNICAMENTE RESPECTO DE LOS RECURSOS FEDERALES Y SÓLO EN EL CASO DE CATÁSTROFES SUFRIDAS EN TERRITORIO NACIONAL POR CUALQUIER DESASTRE O FENÓMENO CONTEMPLADO EN LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL O CUALQUIER OTRO QUE PONGA A LA SOCIEDAD EN GRAVE PELIGRO [ARTÍCULOS 23, NUMERAL 1, INCISO D), PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO, Y 25, NUMERAL 1, INCISO Y), PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS].

XII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA POSIBILIDAD DE RENUNCIAR PARCIALMENTE Y, EN SU CASO, REINTEGRAR LOS RECURSOS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO FEDERAL PREVISTOS PARA SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES A LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN, Y SÓLO EN EL CASO DE CATÁSTROFES SUFRIDAS EN TERRITORIO NACIONAL POR CUALQUIER DESASTRE O FENÓMENO CONTEMPLADO EN LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL O CUALQUIER OTRO QUE PONGA A LA SOCIEDAD EN GRAVE PELIGRO, NO VIOLA EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS [ARTÍCULOS 23, NUMERAL 1, INCISO D), PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO, Y 25, NUMERAL 1, INCISO Y), PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS].



XIII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA POSIBILIDAD DE RENUNCIAR PARCIALMENTE Y, EN SU CASO, REINTEGRAR LOS RECURSOS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO FEDERAL PREVISTOS PARA SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES A LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN, Y SÓLO EN EL CASO DE CATÁSTROFES SUFRIDAS EN TERRITORIO NACIONAL POR CUALQUIER DESASTRE O FENÓMENO CONTEMPLADO EN LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL O CUALQUIER OTRO QUE PONGA A LA SOCIEDAD EN GRAVE PELIGRO, NO VIOLA LA LIBERTAD Y AUTENTICIDAD EN LA CELEBRACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y LA LIBERTAD EN LA EMISIÓN DEL SUFRAGIO [ARTÍCULOS 23, NUMERAL 1, INCISO D), PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO, Y 25, NUMERAL 1, INCISO Y), PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS].

XIV. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARA DESTINAR LOS INGRESOS POR CONCEPTO DE APROVECHAMIENTOS, QUE CORRESPONDAN A LAS DISPONIBILIDADES O REMANENTES DE LOS RECURSOS QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ENTEREN A LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN, PREFERENTEMENTE, PARA ATENDER LOS EFECTOS DE CUALQUIER DESASTRE O FENÓMENO CONTEMPLADO EN LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL O CUALQUIER OTRO QUE PONGA A LA SOCIEDAD EN GRAVE PELIGRO, VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE RIGE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 74, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 19 TER, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PREFERENTEMENTE", DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA).

XV. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA POSIBILIDAD DE RENUNCIAR PARCIALMENTE Y, EN SU CASO, REINTEGRAR LOS RECURSOS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO FEDERAL PREVISTOS PARA SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES A LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN, Y SÓLO EN EL CASO DE CATÁSTROFES SUFRIDAS EN TERRITORIO NACIONAL POR CUALQUIER DESASTRE O FENÓMENO CONTEMPLADO EN LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL O CUALQUIER OTRO



QUE PONGA A LA SOCIEDAD EN GRAVE PELIGRO, NO VIOLA LAS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 41, BASE V, APARTADO B, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [ARTÍCULOS 23, NUMERAL 1, INCISO D), PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO, Y 25, NUMERAL 1, INCISO Y), PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS].

XVI. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA POSIBILIDAD DE RENUNCIAR PARCIALMENTE Y, EN SU CASO, REINTEGRAR LOS RECURSOS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO FEDERAL PREVISTOS PARA SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES A LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN, Y SÓLO EN EL CASO DE CATÁSTROFES SUFRIDAS EN TERRITORIO NACIONAL POR CUALQUIER DESASTRE O FENÓMENO CONTEMPLADO EN LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL O CUALQUIER OTRO QUE PONGA A LA SOCIEDAD EN GRAVE PELIGRO, NO LOS EXIME DE SU OBLIGACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS [ARTÍCULOS 23, NUMERAL 1, INCISO D), PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO, Y 25, NUMERAL 1, INCISO Y), PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS].

XVII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA POSIBILIDAD DE RENUNCIAR PARCIALMENTE Y, EN SU CASO, REINTEGRAR LOS RECURSOS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO FEDERAL PREVISTOS PARA SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES A LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN, Y SÓLO EN EL CASO DE CATÁSTROFES SUFRIDAS EN TERRITORIO NACIONAL POR CUALQUIER DESASTRE O FENÓMENO CONTEMPLADO EN LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL O CUALQUIER OTRO QUE PONGA A LA SOCIEDAD EN GRAVE PELIGRO, NO CONTRAVIENE EL CICLO PRESUPUESTARIO DEL CÁLCULO, ENTREGA, EROGACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS A QUE ESTÁ VINCULADO EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL COMO ÓRGANO EJECUTOR DEL GASTO PÚBLICO Y, CUANDO EFECTIVAMENTE SEAN GASTADOS, QUEDARÁ SU FISCALIZACIÓN A CARGO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN [ARTÍCULOS 23, NUMERAL 1, INCISO D), PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO, Y 25,



NUMERAL 1, INCISO Y), PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS].

XVIII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA POSIBILIDAD DE SU REINTEGRO TRATÁNDOSE DE REMANENTES DEL EJERCICIO RESPECTIVO, MERMA LAS FACULTADES FISCALIZADORAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y ES INCOMPATIBLE CON EL CICLO PRESUPUESTAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, NUMERAL 1, INCISO D), PÁRRAFOS TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL REINTEGRO DE RECURSOS CORRESPONDIENTES A FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS TAMBIÉN SERÁ APLICABLE TRATÁNDOSE DE REMANENTES DEL EJERCICIO RESPECTO DE ESTE TIPO DE FINANCIAMIENTO", Y QUINTO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "O DE REMANENTE DEL EJERCICIO" Y "EL REINTEGRO DE LOS REMANENTES DEL EJERCICIO SE PODRÁ REALIZAR HASTA EN TANTO NO SEA PRESUPUESTADO A LA UNIDAD TÉCNICA, EL INFORME ANUAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 78, NUMERAL 1, INCISO B), DE LA PRESENTE LEY", DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS Y 19 TER, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O REMANENTES DE RECURSOS", DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA].

XIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, NUMERAL 1, INCISO D), PÁRRAFOS TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL REINTEGRO DE RECURSOS CORRESPONDIENTES A FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS TAMBIÉN SERÁ APLICABLE TRATÁNDOSE DE REMANENTES DEL EJERCICIO RESPECTO DE ESTE TIPO DE FINANCIAMIENTO", Y QUINTO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "O DE REMANENTE DEL EJERCICIO" Y "EL REINTEGRO DE LOS REMANENTES DEL EJERCICIO SE PODRÁ REALIZAR HASTA EN TANTO NO SEA PRESENTADO A LA UNIDAD TÉCNICA, EL INFORME ANUAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 78, NUMERAL 1, INCISO B), DE LA PRESENTE LEY", DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS Y 19 TER, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "O REMANENTES DE RECURSOS" Y "PREFERENTEMENTE", DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA].



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2022. DIVERSOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. 10 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIA: DIANA RANGEL LEÓN.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto , en el que diversas senadoras y senadores plantearon una posible contradicción entre la Constitución Federal y diversas normas de carácter general.	16
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Las normas impugnadas del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós son las siguientes: • Ley General de Partidos Políticos : el artículo 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero, cuarto y quinto y el precepto 25, numeral 1, último párrafo. • Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria : el artículo 19 Ter.	16 a 19
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno .	19
IV.	LEGITIMACIÓN	La demanda fue presentada por parte legitimada .	19 a 22
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Se analizarán las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento hechos valer o que de oficio advierta esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.	22 a 27
	v.1 Causal hecha valer por la Cámara de Senadores.	La causa de improcedencia hecha valer por la Cámara de Senadores se declara infundada .	22 a 24
	V.2 Causal hecha valer por el Poder Ejecutivo Federal.	La causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo Federal se declara infundada .	24 a 27



VI.	ESTUDIO DE FONDO	Los conceptos de invalidez esgrimidos por la parte accionante versan sobre tres ejes temáticos, los cuales constituyen la metodología para realizar el estudio de fondo.	28 a 80
VI.1.	Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<p>Los demandantes consideran que el legislador violentó lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, porque –desde su óptica– el decreto impugnado contiene modificaciones legales fundamentales que no podían realizarse durante la etapa de organización de los procesos electorales.</p> <p>El concepto de invalidez es infundado, dado que la norma impugnada no constituye una modificación que impacte en las contiendas electorales a realizarse, ya que es potestativa.</p>	30 a 38
VI.2.	Origen y destino de los recursos del financiamiento público de los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes.	<p>A efecto de abordar este eje temático, a raíz de los conceptos de invalidez esgrimidos por la parte accionante, se formulan las interrogantes:</p> <p>¿La norma impugnada contempla el reintegro de financiamiento local para actividades ordinarias a la Tesorería de la Federación?</p> <p>Debe contestarse en sentido negativo la pregunta inicial de este apartado y declararse infundados los conceptos de invalidez hechos valer por la parte accionante en el punto cuarto de su demanda.</p> <p>De igual forma, se declaran infundados los conceptos de invalidez que derivan de la interpretación errónea de la que parten los promoventes, y que formularon en el punto segundo del escrito inicial.</p> <p>¿La norma impugnada permite a los partidos políticos decidir el destino y aplicación de los recursos federales que reintegren?</p> <p>Se contesta de forma negativa la pregunta de este apartado y se declaran infundados</p>	38 a 62



		<p>los conceptos de invalidez formulados por la parte accionante en el punto quinto de su escrito inicial de demanda, en tanto que no son los partidos políticos quienes deciden el destino de los citados recursos.</p> <p>No obstante, resulta fundado el planteamiento formulado en el sentido de que el artículo 19 Ter contiene una facultad discrecional para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al permitir que el destino de los recursos reintegrados se hará para la causa perniciosa que lo haya generado de manera preferentemente, razón por la cual se debe invalidar esta última porción normativa –preferentemente–.</p>	
VI.3.	Fiscalización de los recursos que se reintegran a la Tesorería de la Federación.	<p>Se contesta la interrogante que emana del planteamiento hecho por la parte actora:</p> <p>¿La posibilidad de los partidos políticos de tramitar el reintegro ante la Tesorería de la Federación afecta las facultades de fiscalización del Instituto Nacional Electoral o contraviene el ciclo presupuestario del cálculo, entrega, erogación y rendición de cuentas de esos recursos a que está vinculado dicho instituto como órgano ejecutor del gasto público?</p> <p>Se concluye que la renuncia y el reintegro de recursos que prevé la normativa impugnada no escapa a la facultad fiscalizadora de la autoridad electoral ni afecta el ciclo presupuestario, a diferencia del reintegro de remanentes que sí lo hace y, por ende, resulta inconstitucional.</p>	62 a 80
VII.	Efectos	Se precisan las porciones normativas invalidadas.	80 a 82
VIII.	Resolutivos	<p>PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de</p>	82 y 83



los **artículos 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero**, en sus porciones normativas "en su caso reintegrar" y "o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro", **cuarto y quinto** –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, y **25, numeral 1, párrafo último**, en su porción normativa "o reintegro", de la Ley General de Partidos Políticos, y **19 Ter** –con las salvedades precisadas en el punto resolutivo cuarto– de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, adicionados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 23, numeral 1, inciso d), párrafo tercero –con las salvedades precisadas en los puntos resolutivos segundo y cuarto–, y 25, numeral 1, párrafo último, –con la salvedad precisada en el punto resolutivo segundo–, de la Ley General de Partidos Políticos, adicionados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós.

CUARTO.—**Se declara la invalidez** de los artículos 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero, en su porción normativa "El reintegro de recursos correspondientes a financiamiento para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos también será aplicable tratándose de remanentes del ejercicio respecto de este tipo de financiamiento", y quinto, en sus porciones normativas "o de remanente de ejercicio" y "El reintegro de los remanentes del ejercicio se podrá realizar hasta en tanto no sea presentado a la unidad técnica, el informe anual previsto en el artículo 78, numeral 1, inciso b), de la presente Ley", de la Ley General de Partidos Políticos y 19 Ter, en sus porciones normativas "o remanentes de recursos" y "preferentemente", de la Ley Federal de Presupuesto



		y Responsabilidad Hacendaria, adicionados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Unión. QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i> .	
	NOTIFICACIONES	Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.	83

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 52/2022, promovida por diversas y diversos integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en contra de la adición de los párrafos tercero, cuarto y quinto del inciso d), del numeral 1 del artículo 23, y un último párrafo del numeral 1, del artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos, así como un artículo 19 Ter a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, realizadas mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** Por escrito recibido el veintinueve de marzo de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, diversos integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión promovieron acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las normas que más adelante se



señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:

A. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada:

A.1. Congreso de la Unión (Cámara de Diputados como órgano legislativo de origen y Cámara de Senadores como revisora).

A.2. Poder Ejecutivo Federal.

B. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Decreto por el que se adicionan los artículos 23 y 25 de la Ley General de Partidos Políticos¹ y un artículo 19 Ter a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós.

2. **Preceptos constitucionales que se estiman violados.** Los promoventes consideran que las normas impugnadas vulneran lo dispuesto en los artículos 40; 41, bases I, II y V; 74, fracciones IV y VI; 73, fracción XXIX-U; 79; 105, fracción II; 116, fracción IV; 122, apartado A, fracción IX; y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la parte accionante expuso, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

I. El Congreso de la Unión invade la facultad y competencia del Instituto Nacional Electoral para fiscalizar los egresos de los partidos políticos derivados del ejercicio de los recursos entregados para la realización de sus actividades ordinarias permanentes.

¹ En específico se adicionaron los párrafos tercero, cuarto y quinto al inciso d) del numeral 1 del artículo 23, y un último párrafo al numeral 1 del artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos.



La minoría de las y los integrantes de la Cámara de Senadores solicitan la declaratoria de invalidez de las porciones normativas *"reintegrar en cualquier tiempo, su financiamiento para actividades ordinarias permanentes"*, del párrafo tercero, así como la parte final del propio párrafo tercero del inciso d), numeral 1 del artículo 23 *"el reintegro de recursos correspondientes a financiamiento por actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos también será aplicable tratándose de remanentes del ejercicio respecto de ese tipo de financiamiento"*, y del texto íntegro del párrafo quinto, inciso d) numeral 1 del artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos, en virtud de lo dispuesto por el artículo 41, base II, segundo y tercer párrafos, inciso a); base V, apartado A, primer y segundo párrafos, apartado B, primer párrafo, inciso a), numeral 6 y tercer párrafo de la Constitución Federal.

Las y los promoventes señalan que son inválidas las disposiciones que autorizan a los partidos políticos a reintegrar, en cualquier tiempo, el financiamiento público que reciban para sus actividades ordinarias permanentes, dado que, al tratarse de recursos ministrados conforme al calendario de planeación presupuestal, están sujetos a la fiscalización del Instituto Nacional Electoral en términos del objeto para el cual fueron entregados y de acuerdo con la normatividad aplicable.

Asimismo, argumentan que carece de sustento constitucional la autorización a los partidos políticos para reintegrar el remanente del ejercicio de los recursos provenientes del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes al término del ejercicio presupuestal correspondiente, pues también están sujetos a la fiscalización del Instituto Nacional Electoral en términos de su objeto y la normatividad aplicable.

Si los recursos del financiamiento público que por este concepto se proveen a los partidos políticos han sido enterados y recibidos, necesariamente están sujetos a la facultad de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, sin que la altura de miras del propósito de la reintegración pueda ser razón constitucional para que no sean materia de revisión en torno a su objeto y la normatividad para su erogación.

Señalan que las partes no impugnadas del tercer párrafo del inciso d), numeral 1 del artículo 23 permiten que con antelación a la entrega y recepción



de los recursos de financiamiento para actividades ordinarias permanentes, los partidos políticos renuncien parcialmente a esos ingresos bajo las condiciones establecidas, lo que a su consideración es factible, pues al no haber entregado transferencia de recursos públicos al partido político, no surgirá la facultad del deber de fiscalizar las finanzas de esas formaciones políticas en relación con un ingreso que no existe.

Por otro lado, precisan que permitir que recursos públicos recibidos para el financiamiento de actividades ordinarias permanentes o que constituyan remanentes del ejercicio fiscal, se reintegren directamente a la Tesorería de la Federación con la sola obligación de informarlo al Consejo General del Instituto Nacional Electoral o del organismo público local electoral correspondiente, constituye una autorización atípica, extraordinaria y sin sustento constitucional.

Además, que el hecho de que se prevea que dicho reintegro podrá realizarse hasta tanto el partido político no haya presentado a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral el informe anual del gasto ordinario, refuerza su convicción del riesgo evidente de conculcar las facultades de fiscalización del referido Instituto.

Indican que el Congreso de la Unión carece de facultades para determinar en una ley la procedencia o aplicación de las facultades de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos a cargo del Instituto Nacional Electoral, sobre la base de que los órganos competentes de esas formaciones políticas han determinado reintegrar al erario parte de los ingresos del financiamiento público recibido o los remanentes de éste al término del ejercicio fiscal correspondiente.

Por elementales principios de orden financiero y administrativo, así como en términos de la planeación presupuestal para la entrega del financiamiento público a los partidos políticos, éstos tienen la posibilidad –en un término no mayor a un mes de calendario– de analizar y determinar si por el surgimiento de alguna emergencia que así lo amerite, renuncian parcialmente al financiamiento que les corresponde para actividades ordinarias permanentes.

Agregan que la posibilidad jurídica de reintegrar recursos recibidos conforme al calendario de ministraciones o de reintegrarlos al final del ejercicio



presupuestal fiscal implica el riesgo de conculcar las facultades de fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

En ese sentido, sostienen que privar al Instituto Nacional Electoral de la facultad de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y, particularmente de sus egresos, constituye una violación a lo dispuesto en la Constitución Federal.

Dicha privación se materializa en el momento en que se excluye de forma expresa al Instituto Nacional Electoral del procedimiento de reintegro de las prerrogativas en materia de financiamiento público a la Tesorería de la Federación, pues únicamente se exige a los partidos políticos que notifiquen esa decisión al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y de forma posterior a su determinación.

Lo anterior, apuntan, configura una afectación grave a la esfera de facultades de la autoridad electoral para fiscalizar el destino de los recursos públicos que reciben los partidos políticos, fomenta la opacidad en su manejo, evita su rastreo y seguimiento y, por ende, genera falta de certeza sobre su aplicación final, en franca contravención a las normas en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos previstas en el artículo 41 constitucional.

De igual forma, destacan que si bien los partidos políticos son entidades de interés público no son ejecutores de gasto público, mientras que el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales sí son ejecutores de gasto en términos de la normatividad aplicable y están sujetos a fiscalización de los entes de Auditoría Superior de la Federación y de las entidades federativas; por ende, son estos órganos quienes están obligados presupuestalmente a reintegrar a la hacienda pública los recursos públicos no ejercidos, y no así los partidos políticos, de conformidad con el artículo 54, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Así, en su oportunidad, para efectos de la cuenta pública de la hacienda correspondiente deberán informar y documentar los recursos públicos que se les hubieren entregado para el financiamiento público de los partidos políticos y su entrega conforme a la ampliación presupuestal, al tiempo que corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización integral de las finanzas de esas formaciones políticas y, en particular, de los ingresos recibidos para el financiamiento



de las actividades ordinarias y permanente y de la erogación o no de ellos, y en su caso, el objeto del gasto realizado.

Por ello, al establecerse la atribución para que el Comité Ejecutivo Nacional o la instancia equivalente que ostenten la representación legal del partido acudan directamente a la Tesorería de la Federación para reintegrar los recursos recibidos conforme a las ministraciones hechas y no erogadas durante el ejercicio presupuestal o los remanentes del financiamiento para actividades ordinarias permanentes al haber concluido dicho ejercicio, se otorga indebidamente a los partidos políticos el carácter de ente público y ejecutor del gasto público.

Por ende, al hacerse nugatorias las facultades de fiscalización de la autoridad electoral nacional, deben declararse inválidas las partes referidas del tercer párrafo y la totalidad del quinto párrafo del inciso d), numeral 1 del artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos.

II. El Congreso de la Unión vulnera el sistema constitucional de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y los sistemas constitucionales de aprobación de presupuestos de egresos de las entidades federativas, así como de rendición de cuentas sobre los ingresos y egresos de los entes públicos en esos ámbitos

La minoría de la Cámara de Senadores solicita la declaratoria de invalidez de las porciones normativas *"reintegrar en cualquier tiempo, su financiamiento para actividades ordinarias permanentes"*, del párrafo tercero, así como la parte final del propio párrafo tercero del inciso d), numeral 1 del artículo 23 *"el reintegro de recursos correspondientes a financiamiento por actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos también será aplicable tratándose de remanentes del ejercicio respecto de ese tipo de financiamiento"*, y del texto íntegro del párrafo quinto, inciso d), numeral 1 del artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos, en razón de lo dispuesto por el artículo 41, base II, segundo y tercer párrafos, inciso a); base V, apartado A, primer y segundo párrafos, apartado B, primer párrafo, inciso a), numeral 6 y tercer párrafo, de la Constitución Federal.

Las y los promoventes señalan que las disposiciones aprobadas por el Congreso de la Unión de reintegrar a la Tesorería de la Federación recursos



recibidos para la realización de actividades ordinarias permanentes, así como de remanentes del ejercicio presupuestal-fiscal constituyen una contravención a los tiempos constitucionalmente previstos para la planeación, el ejercicio y la comprobación del presupuesto federal y de las entidades federativas, así como para el ciclo de rendición de cuentas en materia de fiscalización superior de la Federación y de las entidades federativas porque sustraen del conocimiento y de la actuación previa de la autoridad electoral que realizó la entrega de los recursos para el financiamiento de actividades ordinarias permanentes.

Lo anterior, impide la fiscalización auténtica del Instituto Nacional Electoral y la presentación de la información inherente a la cuenta pública federal y para el conocimiento y antecedente de los organismos públicos locales electorales, tratándose de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos provenientes de recursos presupuestales locales.

Así, al autorizarse que los partidos políticos puedan reintegrar en forma directa a la Tesorería de la Federación los recursos recibidos durante el ejercicio presupuestal en curso o los remanentes del mismo al concluir el año calendario y el ejercicio fiscal del caso, se afecta el ciclo de cálculo, entrega, erogación y rendición de cuentas a que están vinculadas las autoridades administrativas electorales y, particularmente el Instituto Nacional Electoral en su función de fiscalización.

Indican que no puede soslayarse que las previsiones inherentes a las finanzas públicas –desde la estimación de los ingresos, egresos, la asignación de recursos, la ministración de ellos, el ejercicio del gasto y la comprobación de las erogaciones realizadas conforme a su objeto y la normatividad aplicable– son parte de un ciclo de tareas y responsabilidades en el tiempo que proporcionan información indispensable para futuros ejercicios de estimación, asignación, ejercicio y fiscalización de los recursos públicos.

III. El decreto es inaplicable para los procesos electorales locales en curso

En este concepto de invalidez, las y los promoventes solicitan la invalidez de la totalidad del decreto impugnado en relación con los procesos electorales locales en marcha en Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo



y Tamaulipas, en virtud de lo dispuesto en el párrafo cuarto, fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

Precisan que la Norma Constitucional establece que las disposiciones de la legislación secundaria inherente a los procesos electorales sólo podrán aplicarse a los mismos, si se publican con un mínimo de antelación de noventa días a la fecha determinada constitucional o legalmente para el inicio del proceso correspondiente, por lo que durante la realización del proceso electoral no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

En ese sentido, la parte accionante considera que el decreto impugnado contiene modificaciones legales fundamentales, en tanto que pretende alterar las reglas del financiamiento público de los partidos políticos y su consecuente fiscalización, prerrogativas de diseño y configuración constitucional que no deben modificarse durante la etapa de organización de los procesos electorales en que vayan a aplicarse.

Finamente, reitera que los resultados de las elecciones locales ordinarias en Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas, así como de las extraordinarias en Puebla, Veracruz, Oaxaca y Chiapas podrían verse alterados por la modificación a medio camino de las reglas inherentes al destino y distribución de las prerrogativas de los partidos políticos –nacionales y locales– en materia de financiamiento público.

IV. El Congreso de la Unión invade las facultades de las entidades federativas al disponer el reintegro a la Tesorería de la Federación de los recursos públicos de origen local para el financiamiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos en la entidad federativa de que se trate, que en su caso hubiere conocido y autorizado la autoridad administrativa electoral local o que realicen directamente los partidos políticos

Las y los senadores del Congreso de la Unión solicitan la declaratoria de invalidez de las porciones normativas relativas al reintegro *"a la Tesorería de la Federación por acuerdo del Consejo General de la autoridad electoral"* del párrafo cuarto y tramitar *"su reintegro ante la Tesorería de la Federación e informará al Consejo General de la autoridad electoral la decisión correspondiente"*, del párrafo



quinto, ambos del inciso d) numeral 1, del artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos, en razón de lo dispuesto por los artículos 41, base V, apartado C, párrafo 1; 73, fracción XXIX-U; 116, fracción IV, inciso g); y 124 de la Constitución Federal.

Señalan que la Federación y las entidades federativas tienen otorgadas facultades en materia electoral de manera expresa en los textos de nuestra Ley Fundamental, al tiempo que la potestad legislativa conferida al Congreso de la Unión implica una facultad concurrente, pues le compete "expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos, organismos electorales, procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

Que al Instituto Nacional Electoral le corresponde el cálculo, la inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación y la ministración del financiamiento público a los partidos políticos para la realización de sus actividades ordinarias permanentes, y a los organismos públicos locales electorales les corresponde llevar a cabo el cálculo, la inclusión en el presupuesto de egresos de la entidad federativa y la ministración del financiamiento público a los partidos en el ámbito local para que lleven a cabo sus actividades ordinarias permanentes.

Esto es, en términos de la normatividad aplicable a los partidos políticos del orden federal, los recursos para el financiamiento público que les corresponde son con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, en tanto que, por lo que hace a los del orden local, los recursos para el financiamiento público que les corresponde son con cargo a los respectivos presupuestos de egresos de las entidades federativas.

Así, las y los accionantes indican que no resulta lógico ni encuentra sustento constitucional que en los párrafos cuarto y quinto del inciso d) numeral 1, del artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos, se disponga que los recursos del financiamiento público, en el caso de que provengan del presupuesto de egresos de una entidad federativa deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación y no a la autoridad competente en términos de la legislación local.

Enfatizan que la redacción de ambos párrafos es indicativa en el sentido de querer comprender los recursos provenientes para el financiamiento público



de las actividades ordinarias de los partidos políticos de los ámbitos federal y local, al establecerse –en una hipótesis– que se reintegrarán *"por acuerdo del Consejo General de la autoridad electoral ..."* y –en otra hipótesis–, que se informará del reintegro a la Tesorería de la Federación al *"Consejo General de la autoridad electoral la decisión correspondiente"*.

En ese sentido, señalan que sin discrepar sobre la procedencia de que un partido político determine no recibir –acorde a las previsiones de la adición que nos ocupa– la ministración correspondiente al financiamiento público para actividades ordinarias permanentes y entonces puedan destinarse a otros objetos relacionados con catástrofes ocurridas en el territorio nacional contemplados en la Ley General de Protección Civil, no resulta acorde al orden constitucional vigente que si los recursos tuvieron su origen en el presupuesto de egresos de una entidad federativa, la hipotética administración a la que se renuncie se devuelva a la Tesorería de la Federación.

En efecto, la parte accionante formula los siguientes cuestionamientos: ¿Cómo reintegrar al orden federal de gobierno los recursos que no tienen ese origen? y ¿Por qué se reintegrarían a la Tesorería de la Federación los recursos locales recibidos conforme a la ministración mensual correspondiente o remanente del financiamiento local al concluir el ejercicio presupuestal del año?

La minoría parlamentaria concluye señalando que las previsiones que establecen el reintegro de recursos públicos locales para el financiamiento de los partidos políticos o la devolución de los remanentes de esos recursos locales al concluir el ejercicio fiscal a la Tesorería de la Federación son inconstitucionales por invadir la esfera de competencia de las autoridades locales en materia electoral y de disposición y asignación de recursos públicos del presupuesto de egresos de carácter local.

V. El decreto impugnado viola las reglas constitucionales que delimitan el destino y aplicación del financiamiento público que reciben los partidos políticos

En este concepto la parte accionante solicita la declaratoria de invalidez de la totalidad del decreto, pues a su consideración, vulnera lo dispuesto en el artículo 41, bases I y II, de la Constitución Federal.



Sostienen que no hay interpretación constitucional alguna que admita que un partido político pueda llevar a cabo actividades inherentes a la protección civil, de ahí que tampoco pueda destinar parte o la totalidad de su financiamiento para estos fines. Esta restricción se sustenta en la naturaleza jurídica de los partidos políticos como entidades de interés público y en la obligación a cargo de las autoridades de salvaguardar el principio de equidad en las contiendas electorales.

Indican que si se llegara a permitir que los partidos políticos decidan que parte de sus prerrogativas en materia de financiamiento público se dirija para combatir emergencias, catástrofes o casos fortuitos que pongan en riesgo a la sociedad, además de vulnerarse el régimen de financiamiento público, también se trastocarían valores esenciales para la democracia como la libertad y autenticidad en la celebración de los procesos electorales, así como la libertad en la emisión del sufragio.

Señalan que la renuncia al financiamiento público de los partidos políticos ya se ha utilizado con antelación como herramienta de presión para generar adeptos a una candidatura u opción política, lo que de suyo altera las reglas de la competencia electoral en condiciones equitativas, permite una clara simulación sobre el destino de los recursos públicos, y vulnera la libertad de la voluntad soberana de la ciudadanía para votar.

Precisan que, si bien un partido político puede renunciar a su financiamiento público previo a su recepción, es decir, antes de que el Instituto Nacional Electoral proceda a transferirlos durante los primeros días de cada mes, una vez que dichos recursos entran en la esfera de dominio del partido, resultan inmediatamente aplicables las reglas inherentes al destino de dicho financiamiento.

Además, que un partido político, *motu proprio*, está impedido por mandato constitucional para decidir el destino de su financiamiento público a la atención de emergencias, pues de hacerlo así incurriría en infracciones a las reglas específicas que dichas entidades de interés público deben observar sobre la materia.

Insisten en que la razón subyacente a esta restricción es garantizar que los recursos públicos a cargo de los partidos políticos no se apliquen de forma indebida



para influir en la voluntad del electorado y evitar así la vulneración a los principios de libertad y autenticidad en la emisión del voto, que pueden transgredirse por la entrega de dádivas a cargo de los partidos políticos o sus candidaturas, ya sea en efectivo o en especie y, por sí mismos, o bien, por conducto de las autoridades afines del Gobierno Federal o local en turno.

Finalmente, señalan que si desde la legislación secundaria se faculta a los partidos políticos para que puedan señalar en qué debe gastarse parte de su financiamiento público, ello podría traducirse en la validación de un esquema irregular que los partidos políticos usen para triangular recursos y favorecer o perjudicar a determinada opción política, con todos los riesgos que suponen este tipo de prácticas.

Por lo anterior, consideran que el decreto impugnado es inconstitucional y solicitan su invalidez total.

4. Registro del expediente y turno del asunto. Mediante acuerdo de cuatro de abril de dos mil veintidós, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 52/2022, y turnó el asunto a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf como instructora del procedimiento.

5. Admisión y trámite. Por auto de veinticinco de abril de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; dio vista al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores para que rindieran sus respectivos informes; requirió al Congreso de la Unión que enviaran copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y al Poder Ejecutivo Federal para que enviara el original o copia certificada del Diario Oficial de la Federación en el que constara la publicación del referido decreto; dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente; y, solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación expresara su opinión por escrito en relación con la acción de inconstitucionalidad.

6. Informe de la Cámara de Diputados. El cuatro de mayo de dos mil veintidós, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión rindió su informe, manifestando sustancialmente lo siguiente:



Respecto al primero y cuarto conceptos de invalidez:

- A través del decreto impugnado no se regula la supresión, disminución o limitación de facultades de control, fiscalización oportuna y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos por parte del Instituto Nacional Electoral, ni las facultades y conceptualización de la hacienda pública estatal, aunado a que de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal el Congreso de la Unión cuenta con la facultad de expedir leyes generales, en materia de partidos políticos.

- El decreto referido únicamente regula la posibilidad y libre potestad de cada partido político de renunciar parcialmente al financiamiento, en beneficio de la colectividad.

Respecto al segundo y quinto conceptos de invalidez:

- Los partidos políticos como entidades de interés público se encuentran vinculados a los principios hacendarios y presupuestales establecidos en las leyes de esas materias por tratarse de sujetos que reciben recursos públicos del erario y que deben ejercerlos exclusivamente para los fines señalados en la Constitución Federal y en las leyes relativas; y el Instituto Nacional Electoral debe vigilar que dichos recursos se ejerzan en el ejercicio fiscal respectivo y, aquellos que no se hayan erogado, se devuelvan a la Tesorería de la Federación.

- Las disposiciones impugnadas no vulneran las reglas de aprobación del presupuesto o aquellas relativas al destino y aplicación de financiamiento público que reciben los partidos políticos, al no modificar, alterar o suprimir los sistemas normativos presupuestarios o el control, fiscalización y vigilancia de los recursos con que cuenten los partidos políticos.

Respecto al tercer concepto de invalidez:

- El decreto impugnado no altera sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral; aunado a que las referidas modificaciones normativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio y de aplicación contingente. Así, su



emisión no produce su invalidez ni su inaplicación, al otorgar certeza y seguridad jurídicas de forma general.

7. Informe de la Cámara de Senadores. El dos de mayo de dos mil veintidós, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión rindió su informe, en el que manifestó sustancialmente lo siguiente:

Causa de improcedencia.

- Estima que por lo que hace al último párrafo numeral 1, del artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos y 19 Ter de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el precepto 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la parte accionante no formuló ningún concepto de invalidez para combatirlos, por lo que debe sobreseerse la presente acción respecto de esos preceptos, de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la citada ley reglamentaria.

Respecto al primer concepto de invalidez:

- Las adiciones al artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos no constituyen una invasión por el Congreso de la Unión a las facultades del Instituto Nacional Electoral para fiscalizar a los partidos políticos con motivo del ejercicio de los recursos entregados para la realización de sus actividades ordinarias permanentes, en virtud de que lo único que regula el numeral mencionado, es el derecho de los partidos políticos para renunciar parcialmente y, en su caso, reintegrar en cualquier tiempo, su financiamiento para actividades ordinarias permanentes.

- La circunstancia de que el artículo 23, numeral 1, inciso d), párrafo quinto, de la Ley General de Partidos Políticos establezca que cuando se trate de recursos que ya se hubieren entregado o de remanentes del ejercicio, el partido respectivo podrá tramitar su reintegro a la Tesorería de la Federación e informar al Consejo General de la autoridad electoral la decisión correspondiente, no se



traduce en que el Instituto Nacional Electoral, por conducto de su área competente, esté impedido para ejercer sus facultades de fiscalización, por lo que de estimarlo necesario la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral podrá realizar la investigación respectiva.

- Además, la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral es el órgano encargado de la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos, entre otros, respecto del destino de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento.

- El Instituto Nacional Electoral por conducto de su unidad competente está plenamente facultado para realizar la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, lo que garantiza su rastreo, seguimiento y brinda certeza sobre su aplicación final.

Respecto al segundo concepto de invalidez:

- El artículo 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero y quinto, de la Ley General de Partidos Políticos no incide de forma alguna en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y los sistemas de aprobación de egresos de las entidades federativas, puesto que tal atribución en el ámbito federal sigue estando a cargo de la Cámara de Diputados en uso de su facultad exclusiva que le otorga el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, y a las Legislaturas de las entidades la aprobación anual de sus presupuestos de egresos correspondientes, de conformidad con el diverso 116 de la propia Constitución.

- Asimismo, el Instituto Nacional Electoral, por conducto del área competente, puede auditar, con plena independencia, la contabilidad que presenten los partidos políticos en cada uno de los informes, así como requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de éstos, o de documentación comprobatoria de otro aspecto vinculado a los mismos, como lo es el destino de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento para la realización de sus actividades ordinarias permanentes.



- Todos los entes que reciben recursos provenientes del erario público, como acontece con los partidos políticos, se encuentran obligados a transparentar y rendir cuentas sobre su uso, aplicación y destino.

- De igual forma, el Instituto Nacional Electoral puede mantener los sistemas contables para generar la información financiera y presupuestaria a que alude la Ley General de Contabilidad Gubernamental para su remisión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que ésta pueda rendir el informe correspondiente a la Cámara de Diputados.

Respecto al tercer concepto de invalidez:

- En el decreto impugnado el legislador se limitó a establecer en el marco legal de los derechos y obligaciones de los partidos políticos, la opción y libre potestad de cada uno de ellos de renunciar parcialmente y/o devolver en cualquier momento el financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y, en ese sentido, no se modificaron las disposiciones legales que rigen la contienda política de los procesos electorales que se encuentran en curso.

- Las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos son aquellas destinadas a mantener su operación ordinaria como sería el pago de sueldos, salarios, arrendamiento de bienes inmuebles, entre otros, lo que no comprende gastos de campaña, y por lo tanto no afecta lo relativo a los procesos electorales.

- Las modificaciones normativas impugnadas no lesionan el principio de certeza en la materia ni dañan alguno de los actos esenciales del proceso electoral, ya que no comprenden las actividades destinadas a la obtención del voto.

Respecto al cuarto concepto de invalidez:

- La Ley General de Partidos Políticos tiene como objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas.



- Así, la circunstancia de que el artículo 23, numeral 1, inciso d), párrafo quinto, de la Ley General de Partidos Políticos establezca que en el caso de recursos que ya se hubieran entregado a los partidos políticos o de remanente del ejercicio, se tramitará su reintegro ante la Tesorería de la Federación, debe entenderse que se refiere a los partidos políticos nacionales y no a los locales, ya que estos últimos deberán llevar a cabo el reintegro ante la autoridad local correspondiente.

- A partir de una interpretación conforme es posible considerar la norma jurídica en cuestión como constitucionalmente válida.

Respecto al quinto concepto de invalidez:

- La parte actora no formula razonamiento alguno por el que confronte el decreto combatido con algún artículo de la Norma Fundamental, sino que la supuesta invalidez que reclama la hace depender de apreciaciones subjetivas con motivo de lo que, a su consideración, podría suceder derivado de la renuncia al financiamiento público que, en su caso, realicen los partidos políticos.

8. Informe del Poder Ejecutivo Federal. El tres de mayo de dos mil veintidós, la consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos rindió informe en el que manifestó sustancialmente lo siguiente:

Causa de improcedencia

- Estima que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, en relación con los diversos 11, 61, fracción I, y 62, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que los accionantes no cumplieron con el requisito de presentar las firmas equivalentes al treinta y tres por ciento de los legisladores que integran la Cámara de Senadores.



- Lo anterior, debido a que al menos cuatro de las firmas del escrito inicial no corresponden con las de los senadores que las suscriben, pues al contrastar las firmas que obran en la demanda de las senadoras Nuvia Magdalena Mayorga Delgado, Indira de Jesús Rosales San Román, Kenia López Rabadán y del senador Mario Zamora Gastelúm y aquellas estampadas en diversas iniciativas, se advierten inconsistencias.

- Así, afirma que la demanda únicamente cuenta con cuarenta y un firmas, las cuales no resultan suficientes para alcanzar el porcentaje que exige la ley, pues eran necesarias cuarenta y tres. En consecuencia, considera que debe sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad.

Respecto al primer concepto de invalidez:

- El reconocimiento del derecho de los partidos políticos para renunciar parcialmente y reintegrar a la Tesorería de la Federación parte de su financiamiento ordinario no impide al Instituto Nacional Electoral desplegar sus facultades de fiscalización, ya que la solicitud de reintegro se hace precisamente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y las constancias de su devolución forman parte del informe anual de fiscalización de cada partido político.

- Al respecto, el artículo 41, párrafo tercero, base I, de la Constitución Federal establece que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará sus derechos, obligaciones y prerrogativas para cumplir con sus finalidades, es decir, el Poder Reformador de la Constitución facultó al Congreso de la Unión para determinar los derechos de las organizaciones partidistas a efecto de garantizar el cumplimiento del objeto social al tratarse de entidades de interés público que reciben recursos provenientes del Presupuesto de Egresos y que, por ende, están sujetos a las reglas de comprobación y verificación del gasto público.

- No existe impedimento legal alguno para que el Instituto Nacional Electoral ejerza las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que pre-



senten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento.

- Las porciones normativas impugnadas resultan constitucionalmente válidas, pues la renuncia de recursos y reintegro a la Tesorería de la Federación por parte de los partidos políticos no inciden en el proceso de fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Respecto al segundo concepto de invalidez:

- El artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos es acorde con los parámetros constitucionales, pues dicha disposición no contraviene el sistema de comprobación del gasto, ni los periodos de rendición de cuentas ante la Auditoría Superior de la Federación, debido a que la facultad del Instituto Nacional Electoral como órgano fiscalizador de los recursos asignados a los partidos políticos no se encuentra regulado por el Presupuesto de Egresos de la Federación, sino por la Ley General de Partidos Políticos y demás normativa aplicable, por lo cual se está ante temporalidades distintas en materia de fiscalización.

- La renuncia y el reintegro de recursos a la Tesorería de la Federación no constituyen una contravención a los tiempos previstos para la planeación, el ejercicio y comprobación de los presupuestos federales y locales, tampoco para el ciclo de rendición de cuentas, ya que el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales son entes públicos ejecutores de gasto, como lo dispone la fracción XIII del artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; atento a ello, los citados organismos tienen la obligación de integrar a la cuenta pública los ingresos y egresos realizados, incluidos los recursos que se reciban por concepto de financiamiento público para las actividades de los partidos.

- Los recursos reintegrados a la Federación no requieren fiscalización alguna por parte del Instituto Nacional Electoral ya que, en todo caso, corresponderá a otras instancias realizar los actos fiscalizadores derivados de la erogación que se realice para atender los desastres naturales o fenómenos que pongan a la sociedad en grave peligro.



Respecto al tercer concepto de invalidez:

- No se está frente a una modificación fundamental de la legislación electoral, pues el principio de certeza en la materia tiene entre sus excepciones que la reforma legislativa realizada durante el desarrollo de un proceso electoral no sea de naturaleza trascendental para dicho ejercicio.

- La renuncia y reintegro de recursos no representa una alteración fundamental a las reglas electorales locales, ya que en nada incide en el resultado de las respectivas votaciones, y sus efectos se limitan a los casos concretos donde los partidos políticos determinen renunciar parcialmente a sus prerrogativas con el objeto de atender las consecuencias de una catástrofe sufrida en territorio nacional por cualquier desastre o fenómeno previsto en la Ley General de Protección Civil, o cualquier otra situación que ponga a la sociedad en grave peligro.

- No se modifican las reglas inherentes al destino y distribución de los recursos asignados a los partidos políticos en materia de campañas electorales. Las porciones normativas impugnadas no establecen elementos novedosos que hagan distintos los resultados comiciales.

Respecto al cuarto concepto de invalidez:

- La devolución de los correspondientes remanentes no violenta las disposiciones legales presupuestales y, menos aún, se invade el ámbito competencial de las entidades federativas.

- Lo anterior, ya que la disposición en cuestión está dirigida a los partidos políticos nacionales, en tanto que corresponde a las autoridades locales regular el trámite para que los partidos políticos con registro local puedan ejercer el derecho a renunciar a parte de sus prerrogativas.

Respecto al quinto concepto de invalidez:

- El partido político que, en su caso, realice la renuncia y reintegro de recursos debe acreditar que las ministraciones recibidas fueron suficientes para cumplir



con el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, y sólo entonces, podrá optar por renunciar parcialmente y realizar el reintegro.

- El decreto impugnado no vulnera el régimen de financiamiento público establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal, por el hecho de que los partidos políticos dispongan libremente de sus recursos remanentes para asignarlos a fines sociales tales como catástrofes sufridas en territorio nacional o cualquier otro que ponga en peligro a la sociedad, de conformidad con la Ley General de Protección Civil, toda vez que del Texto Constitucional no se desprende prohibición alguna para que los partidos políticos puedan destinar *motu proprio* sus recursos remanentes, después de asegurar sus actividades ordinarias permanentes de naturaleza electoral.

9. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de mayo de dos mil veintidós, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió su **opinión** respecto de la presente acción de inconstitucionalidad, en los siguientes términos:

- La Sala Superior señala que el decreto impugnado no transgrede lo previsto en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, pues si bien no se promulgó y publicó noventa días antes de que iniciaran los procesos electorales locales en Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas, lo cierto es que al no introducir cambio o ajuste alguno respecto del financiamiento para gastos tendentes a la obtención del sufragio, las modificaciones legales no son fundamentales.

- En efecto, sostuvo que las adiciones no inciden ni tienen impacto en el marco jurídico aplicable a los procesos electorales locales, y tampoco repercuten en las reglas a seguir durante su desarrollo.

- Respecto a las figuras de renuncia y reintegro del financiamiento público, así como su condicionamiento y aplicación a fines distintos de los previstos para los partidos políticos, la Sala Superior opinó que son constitucionales las porciones del artículo 23 que establecen la posibilidad de renunciar parcialmente al finan-



ciamiento público ordinario de forma previa a la entrega de los recursos públicos a los partidos políticos.

- Por otro lado, opinó que resultan contrarias a las bases constitucionales aquellas porciones normativas que condicionan el reintegro de los recursos ya entregados o sus remanentes anuales para destinarlos a funciones meramente gubernamentales.

- Como consecuencia de lo último, consideró que se aparta del Texto Constitucional el procedimiento para devolver los remanentes, así como la porción normativa del artículo 25 que excluye como infracción de los partidos políticos el reintegro del financiamiento.

- Finalmente, la Sala Superior estimó que no es opinable lo relativo al artículo 19 Ter de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por no estar circunscrito a la materia electoral.

10. **Pedimento.** En el presente asunto, la Fiscalía General de la República no formuló pedimento.

11. **Alegatos.** Mediante escritos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta y uno de mayo y uno de junio de dos mil veintidós, el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Senadores, respectivamente, formularon alegatos. Asimismo, por medio del sistema electrónico de esta Suprema Corte, el dos de junio de dos mil veintidós, la Cámara de Diputados los presentó.

12. **Cierre de la instrucción.** Por acuerdo de quince de julio de dos mil veintidós, la Ministra instructora decretó el cierre de la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

13. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Política



de los Estados Unidos Mexicanos² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos preceptos de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

14. Esta sentencia debe contener la fijación breve y precisa de las normas generales que son materia de la presente acción de inconstitucionalidad, 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.⁴

15. Del análisis integral de la demanda se advierte que las normas impugnadas del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós son las siguientes: de la Ley General de Partidos Políticos: el artículo 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero, cuarto y quinto, así como el artículo 25, numeral 1, último párrafo; y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: el artículo 19 Ter.

16. A continuación, se transcribe el texto íntegro del decreto:

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:

"...

"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; ..."

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; ..."

⁴ "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; ..."



DECRETO por el que se adicionan los artículos 23 y 25 de la Ley General de Partidos Políticos y un artículo 19 Ter a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

"**Artículo Primero.** Se adicionan los párrafos tercero, cuarto y quinto al inciso d) del numeral 1 del artículo 23, y un último párrafo al numeral 1 del artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue:

"**Artículo 23.**

"1. Son derechos de los partidos políticos:

"a) a c) ...

"d) ...

" ...

"Los partidos políticos podrán renunciar parcialmente y, en su caso reintegrar, en cualquier tiempo, su financiamiento para actividades ordinarias permanentes, siempre que no se vea afectado el cumplimiento de dichas actividades y prevalezcan en su financiamiento los recursos públicos sobre los de origen privado, en el caso de catástrofes sufridas en territorio nacional por cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro. El reintegro de recursos correspondientes a financiamiento para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos también será aplicable tratándose de remanentes del ejercicio respecto de este tipo de financiamiento.

"Los recursos a que se refiere el párrafo anterior deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación por acuerdo del Consejo General de la autoridad electoral, cuando no hayan sido entregados a los partidos políticos y a solicitud del Comité Ejecutivo Nacional o instancia equivalente que ostente la representación legal del partido.

"En el caso de recursos que ya se hubieran entregado a los partidos políticos o de remanente del ejercicio, por concepto de financiamiento para actividades ordinarias permanentes, el Comité Ejecutivo Nacional o instancia equivalente que ostente la representación legal del partido tramitará su reintegro ante la Tesorería de la Federación e informará al Consejo General de la autoridad electoral la decisión correspondiente. El reintegro de los remanentes del ejercicio se podrá realizar hasta tanto no sea presentado a la Unidad Técnica, el informe anual previsto en el artículo 78, numeral 1, inciso b), de la presente Ley.

"e) a l) ...



"Artículo 25.

"1. Son obligaciones de los partidos políticos:

"a) a y) ...

"No constituirá una falta al inciso n) del presente numeral la renuncia o reintegro del financiamiento público que en su caso realicen los partidos políticos en los términos del inciso d) del numeral 1, del artículo 23 de esta Ley.

"Artículo Segundo. Se adiciona un artículo 19 Ter a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

"Artículo 19 Ter. Los ingresos, por concepto de aprovechamientos, que correspondan a las disponibilidades o remanentes de recursos que los partidos políticos enteren a la Tesorería de la Federación en términos del artículo 23, numeral 1, inciso d), cuarto párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos, podrán ser destinados por la Secretaría preferentemente para atender los efectos de cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro.

"Transitorio

"Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

17. De la lectura integral de la demanda, se advierte que en sus motivos de impugnación, la minoría parlamentaria combate **las normas** que conforman el referido decreto como un **sistema normativo**, a partir del cual se establece como derecho de los partidos políticos al **reintegro parcial en cualquier tiempo y por remanente** de su financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, y su esquema de devolución; al estimar que se transgreden diversos principios constitucionales.

18. Lo anterior, pues un sistema normativo constituye un conjunto de normas que regulan una figura jurídica en particular y que están íntimamente relacionadas, de manera que ese sistema no pueda operar sin alguna de ellas y, por ende, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna o algunas necesariamente ha de repercutir en el sentido, alcance o aplicación de las demás.

19. Asimismo, este Tribunal Pleno advierte una conexión entre las diversas disposiciones legales que integran el decreto impugnado, ya que contienen



elementos normativos que se complementan entre sí, lo cual justifica la necesidad de realizar un análisis integral de ese articulado que guarda estrecha relación.

III. OPORTUNIDAD

20. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y el cómputo inicia a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial, con la precisión de que en materia electoral todos los días se consideran hábiles, conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵

21. En este caso, el decreto impugnado fue publicado el veintisiete de febrero de dos mil veintidós en el Diario Oficial de la Federación; así, el plazo para su impugnación transcurrió del veintiocho febrero al veintinueve de marzo de dos mil veintidós. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad es oportuna, al haberse presentado el veintinueve de marzo de dos mil veintidós, es decir, el último día del plazo con que se contaba para ello.

IV. LEGITIMACIÓN

22. El artículo 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal establece que podrá ejercitar acción de inconstitucionalidad al menos 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.

23. A su vez, el artículo 62 de la Ley Reglamentaria de la materia prevé que el escrito inicial de demanda debe estar firmado por cuando menos el

⁵ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.⁶

24. En el caso, quienes suscribieron la demanda de acción de inconstitucionalidad tienen el carácter de senadoras y senadores del Congreso de la Unión:

1. Emilio Álvarez Icaza Longoria	24. Kenia López Rabadán
2. Miguel Ángel Osorio Chong	25. Mayuli Latifa Martínez Simón
3. Claudia Edith Anaya Mota	26. Roberto Juan Moya Clemente
4. Manuel Añorve Baños	27. Nadia Navarro Acevedo
5. Ángel García Yáñez	28. Julen Rementería del Puerto
6. Nuvia Magdalena Mayorga Delgado	29. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez
7. Jorge Carlos Ramírez Marín	30. Estrella Rojas Loreto
8. Claudia Ruiz Massieu Salinas	31. Indira de Jesús Rosales San Román
9. Mario Zamora Gastélum	32. María Guadalupe Saldaña Cisneros
10. Sylvana Beltrones Sánchez	33. María Lilly del Carmen Téllez García
11. Carlos Humberto Aceves del Olmo	34. Josefina Eugenia Vázquez Mota
12. Eruviel Ávila Villegas	35. Clemente Castañeda Hoefflich
13. Beatriz Elena Paredes Rangel	36. Dante Alfonso Delgado Rannauro
14. Verónica Martínez García	37. Noé Fernando Castañón Ramírez
15. Miguel Ángel Mancera Espinosa	38. Verónica Delgadillo García
16. Juan Manuel Fócil Pérez	39. Marco Antonio Gama Basarte

⁶ "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 ..."



17. Antonio García Conejo	40. Indira Kempis Martínez
18. José Erandi Bermúdez Méndez	41. Dora Patricia Mercado Castro
19. José Alfredo Botello Montes	42. Luis David Ortiz Salinas
20. Gina Andrea Cruz Blackledge	43. Juan Manuel Zepeda Hernández
21. Ismael García Cabeza de Vaca	44. Germán Martínez Cázares
22. Minerva Hernández Ramos	45. Alejandra Lagunes Soto Ruiz
23. Juan Francisco Larios Esparza	

25. Las y los promoventes acreditaron su calidad de senadoras y senadores con las copias certificadas de sus constancias de mayoría y de asignación a la fórmula de primera minoría, así como con el "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EFECTÚA EL CÓMPUTO TOTAL, SE DECLARA LA VALIDEZ DE LA ELECCIÓN DE SENADORES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y SE ASIGNAN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DEL TRABAJO, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, MOVIMIENTO CIUDADANO Y MORENA, LAS SENADURÍAS QUE LES CORRESPONDEN PARA EL PERIODO 2018-2024" (Acuerdo General INE/CG1180/2018).

26. Cabe aclarar que la senadora Alejandra Lagunes Soto Ruiz no exhibió documento alguno con el que acreditara tal carácter; sin embargo, del cúmulo de copias certificadas del Acuerdo General INE/CG1180/2018 que fueron anexadas al escrito inicial de demanda, se advierte que sí cuenta con dicho carácter, pues le fue asignada senaduría propietaria por el principio de representación proporcional.

27. Además, el referido Acuerdo General INE/CG1180/2018 obra en la página oficial del Instituto Nacional Electoral,⁷ lo que debe considerarse un hecho notorio,

⁷ Consultable en el enlace <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/98204>.



de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,⁸ de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con lo sostenido por esta Suprema Corte en la tesis de jurisprudencia P./J. 74/2006, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO."⁹

28. En ese sentido, si de conformidad con el artículo 56 de la Constitución Federal,¹⁰ el Senado de la República se compone por ciento veintiocho integrantes, se colige que los cuarenta y cinco senadoras y senadores que suscriben la demanda representan el 35.15 % de dicho órgano legislativo, es decir, más del 33 % requerido para la promoción de la acción.

29. De igual forma, el requisito consistente en que la acción de inconstitucionalidad se ejercite contra leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, se encuentra colmado, en virtud de que los ordenamientos impugnados participan de los atributos de una norma general, por una parte, y federal por la otra.

30. En consecuencia, ha quedado demostrado que las senadoras y los senadores accionantes están legitimados para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

31. Debido a que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, al ser de orden público, son de estudio preferente, se analizarán las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento hechos valer o que de oficio advierta esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁸ "Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

⁹ Tesis P./J. 74/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2006, Tomo XXIII, página 963, registro digital: 174899.

¹⁰ "Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores ..."



V.1. Causa de improcedencia hecha valer por la Cámara de Senadores

32. Como ya se precisó, al rendir su informe, la Cámara de Senadores hizo valer la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que a su consideración, la parte accionante no formuló ningún concepto de invalidez para combatir el último párrafo, numeral 1 artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos y 19 Ter de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Así, solicita se sobresea la presente acción respecto de esos preceptos, de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la citada ley reglamentaria.

33. Es **infundada** la causa de improcedencia alegada, pues como ya se precisó, de la lectura integral del escrito inicial de demanda, se advierte la existencia de argumentos tendientes a combatir la totalidad de las normas que conforman el decreto, en tanto se impugnan como sistema normativo.

34. Lo anterior, porque las porciones normativas adicionadas al artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos regulan las figuras de la renuncia y reintegro parcial en cualquier tiempo y por remanente del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos;¹¹ en tanto que la porción normativa adicionada al diverso 25 de la misma ley establece que esos supuestos no se considerarán una falta a la obligación de los partidos políticos, consistente en aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.

35. En congruencia con lo anterior, el artículo 19 Ter adicionado a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria regula la posibilidad de dar destino preferente a las disponibilidades o remanentes de recursos originados por la renuncia o reintegro normados en las porciones normativas adicionadas al diverso 23 de la Ley General de Partidos Políticos.

¹¹ El referido artículo 23, numeral 1, inciso d), tercer párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos también regula el supuesto de renuncia parcial; sin embargo, como se precisó en el apartado II de esta sentencia, esa hipótesis no será materia de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad al no haberse impugnado por la parte accionante.



36. Es por ello que, con independencia de que la parte accionante combate de forma destacada ciertas porciones de la normativa, al estar íntimamente relacionadas las disposiciones legales que integran el decreto impugnado, la argumentación de la parte accionante sí alcanza a impactar en el resto del sistema.

37. Además, la suficiencia o no de los planteamientos formulados por la parte accionante para combatir el último párrafo numeral 1, del artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos y el diverso 19 Ter de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria es una cuestión que corresponde al estudio de fondo y, por ende, se desestima también por esa causa, conforme a la tesis de jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹²

V.2. Causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo Federal

38. Por otra parte, al rendir su informe, el Poder Ejecutivo Federal señaló que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, en relación con los diversos 11, 61, fracción I y 62, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,¹³ debido a que los accionantes no cumplieron con

¹² Tesis P./J. 36/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2004, Tomo XIX, página 865, registro digital: 181395.

¹³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley."

"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 capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."



el requisito consistente en presentar las firmas equivalentes a por lo menos el 33 % de los legisladores que integran la Cámara de Senadores, pues indicaron que cuatro firmas no corresponden a la de las senadoras y senador que las suscriben;¹⁴ de modo que, desde su óptica, no deben tomarse como una manifestación de la voluntad y, en consecuencia, debe considerarse que la demanda únicamente está firmada por cuarenta y un senadoras y senadores, lo que no alcanza para colmar el requisito de 33 % citado, razón por la cual debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad.

39. Es **infundada** esa causal de improcedencia, por las razones que enseguida se exponen.

40. En principio, el artículo 61, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad debe contener los nombres y firmas de los promoventes. Por su parte, el diverso 62, párrafo primero, ordena que tratándose de acciones de inconstitucionalidad que se ejerciten por parte de las y los integrantes de la Cámara de Senadores, en contra de leyes federales, la demanda deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de las y los integrantes de la indicada Cámara.

41. Sobre esa base, se advierte que el escrito de demanda fue firmado por un total de cuarenta y cinco senadoras y senadores, lo que, como se dijo previamente, significa que contiene la manifestación de voluntad que legalmente es requerida para promover el presente medio de control constitucional.

42. El artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, señala que existe la presunción de que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Esto es, en

"Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:
"I. Los nombres y las firmas de los promoventes; ..."

"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 ..."

¹⁴ Senador Mario Zamora Gastélum, senadora Indira de Jesús Rosales San Román, senadora Kenia López Rabadán y senadora Nuvia Magdalena Mayorga Delgado.



principio, quien promueve la presente acción de inconstitucionalidad goza de la presunción legal para hacerlo.

43. Así, si el Poder Ejecutivo Federal estimaba que cuatro firmas no corresponden a la de su respectivo suscriptor, debía demostrarlo en autos a través de la vía idónea para evidenciar tal cuestión, a saber: el incidente de falsedad de firmas.

44. En efecto, el artículo 12 de la ley reglamentaria regula los incidentes.¹⁵ Indica que las cuestiones incidentales de nulidad de notificaciones, reposición de autos y falsedad de documentos, se consideran de previo y especial pronunciamiento, y el resto de los incidentes se fallarán en la sentencia definitiva. Esto último evidencia la posibilidad de las partes para plantear otro tipo de incidentes que no son aquellos que quedaron precisados en este párrafo, como el relativo al incidente de falsedad de firmas, puesto que la propia ley de la materia reconoce la posibilidad de que se presente una litis incidental de diversa índole.

45. Asimismo, al no estar contenido en la ley reglamentaria de la materia el procedimiento para tramitar los incidentes, su artículo 1o. establece que se aplicará de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles;¹⁶ y este último en sus numerales 358 a 361 prevé los términos en que deben sustanciarse los incidentes innominados y que no son de previo y especial pronunciamiento antes precisados.¹⁷

¹⁵ **Artículo 12.** Son incidentes de especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo a la suspensión, se fallará en la sentencia definitiva."

¹⁶ **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."

¹⁷ **Artículo 358.** Los incidentes que no tengan señalada una tramitación especial, se sujetarán a la establecida en este Título."

Artículo 359. Los incidentes que pongan obstáculo a la continuación del procedimiento, se substanciarán en la misma pieza de autos, quedando, entretanto, en suspenso aquél; los que no lo pongan se tramitarán en cuaderno separado.

"Ponen obstáculo, a la continuación del procedimiento, los incidentes que tienen por objeto resolver una cuestión que debe quedar establecida para poder continuar la secuela en lo principal, y aquéllos respecto de los cuales lo dispone así la ley."



46. En ese marco, cuando se cuestione la firma de quien, entre otras cosas, promovió la demanda, ello debe hacerse a través del incidente de falsedad de firma, donde se observarán las formalidades que prevé la legislación a fin de que las partes puedan ofrecer y rendir las pruebas que estimen pertinentes a efecto de demostrar sus afirmaciones.

47. Atento a lo expuesto, si el Poder Ejecutivo Federal consideraba que algunas firmas que obran en la demanda eran falsas, como se dijo, tenía a su alcance promover el incidente referido para demostrar su falta de autenticidad; de modo tal que, al no hacerlo, y consecuentemente no estar demostrada la falsedad de las firmas aludidas, lo conducente es que este Tribunal Pleno declare **infundada** la causal invocada.¹⁸

48. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.

VI. ESTUDIO DE FONDO

49. La normativa impugnada es la siguiente:

"Artículo 360. Promovido el incidente, el juez mandará dar traslado a las otras partes, por el término de tres días.

"Transcurrido el mencionado término, si las partes no promovieren pruebas ni el tribunal las estimare necesarias, se citará, para dentro de los tres días siguientes, a la audiencia (sic) de alegatos, la que se verificará concurran o no las partes. Si se promoviere prueba o el tribunal la estimare necesaria, se abrirá una dilación probatoria de diez días, y se verificará la audiencia en la forma mencionada en el Capítulo V del Título Primero de este Libro.

"En cualquiera de los casos anteriores, el tribunal, dentro de los cinco días siguientes, dictará su resolución."

"Artículo 361. Todas las disposiciones sobre prueba en el juicio, son aplicables a los incidentes, en lo que no se opongan a lo preceptuado en este Título, con la sola modificación de que las pruebas pericial y testimonial se ofrecerán dentro de los primeros tres días del término probatorio."

¹⁸ Sobre este tema puede consultarse la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 76/2019 y su acumulada 77/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 6 de octubre de 2020, en la que este Alto Tribunal dio trámite y resolvió el incidente de falsedad de firmas promovido por las partes.



Ley General de Partidos Políticos

"Artículo 23

1. Son derechos de los partidos políticos:

"a) a c) ...

"d) ...

"...

"Los partidos políticos podrán renunciar parcialmente y, en su caso reintegrar, en cualquier tiempo, su financiamiento para actividades ordinarias permanentes, siempre que no se vea afectado el cumplimiento de dichas actividades y prevalezcan en su financiamiento los recursos públicos sobre los de origen privado, en el caso de catástrofes sufridas en territorio nacional por cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro. El reintegro de recursos correspondientes a financiamiento para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos también será aplicable tratándose de remanentes del ejercicio respecto de este tipo de financiamiento.

"Los recursos a que se refiere el párrafo anterior deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación por acuerdo del Consejo General de la autoridad electoral, cuando no hayan sido entregados a los partidos políticos y a solicitud del Comité Ejecutivo Nacional o instancia equivalente que ostente la representación legal del partido.

"En el caso de recursos que ya se hubieran entregado a los partidos políticos o de remanente del ejercicio, por concepto de financiamiento para actividades ordinarias permanentes, el Comité Ejecutivo Nacional o instancia equivalente que ostente la representación legal del partido tramitará su reintegro ante la Tesorería de la Federación e informará al Consejo General de la autoridad electoral la decisión correspondiente. El reintegro de los remanentes del ejercicio se podrá realizar hasta en tanto no sea presentado a la Unidad Técnica, el informe anual previsto en el artículo 78, numeral 1, inciso b), de la presente Ley.

"e) a l) ..."

"Artículo 25

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

"a) a y) ...

"No constituirá una falta al inciso n) del presente numeral la renuncia o reintegro del financiamiento público que en su caso realicen los partidos políticos en los términos del inciso d) del numeral 1, del artículo 23 de esta Ley."



Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

"Artículo 19 Ter

Los ingresos, por concepto de aprovechamientos, que correspondan a las disponibilidades o remanentes de recursos que los partidos políticos enteren a la Tesorería de la Federación en términos del artículo 23, numeral 1, inciso d), cuarto párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos, podrán ser destinados por la Secretaría preferentemente para atender los efectos de cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro."

50. De los enunciados normativos anteriores y de la lectura de la exposición de motivos,¹⁹ se advierte que la intención del legislador fue establecer que las prerrogativas de financiamiento público federal²⁰ de los partidos políticos, asignado para gastos de actividades ordinarias permanentes, sí son parcialmente renunciables, reintegrables en cualquier tiempo, y como remanente del ejercicio fiscal, siempre que no se vea afectado el cumplimiento de dichas actividades y prevalezcan en su financiamiento recursos públicos sobre los de origen privado; en el caso de catástrofes sufridas en territorio nacional por cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro.

51. El propio legislador estimó que el derecho de los partidos políticos de renuncia, reintegro en cualquier tiempo, o como remanente del ejercicio fiscal, todos de manera parcial, de ese recurso económico en los términos y con las condiciones ahí señaladas no constituirá una falta a su obligación de aplicar el financiamiento público del que disponen exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.

52. Aunado a que al recurso renunciado o reintegrado se le dio la naturaleza de "aprovechamiento" y también se especificó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá aplicar preferentemente dichos recursos para atender los efectos de los desastres o fenómenos señalados.

¹⁹ La cual obra en autos, en tanto que fue remitida junto con el informe rendido por la Cámara de Diputados.

²⁰ En relación con el concepto de violación que considera que es local, se profundizará más adelante en esta sentencia.



53. La parte accionante considera que la referida normativa es inconstitucional porque vulnera lo dispuesto en los artículos 40; 41, fracciones I, II y V; 74 fracciones IV y VI; 73, fracción XXXIX-U; 79; 105, fracción II; 116, fracción IV; 122, apartado A, fracción IX; y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

54. La argumentación de los accionantes para sostener la inconstitucionalidad versa sobre los siguientes tres ejes temáticos:

A) Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B) Origen y destino de los recursos del financiamiento público de los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes. ¿La normativa impugnada contempla la renuncia o el reintegro de financiamiento local para actividades ordinarias a la Tesorería de la Federación? y ¿La normativa impugnada permite a los partidos políticos decidir el destino y aplicación de los recursos federales que renuncien o reintegren?

C) Fiscalización de los recursos que se reintegran a la Tesorería de la Federación. ¿La posibilidad de los partidos políticos de tramitar el reintegro ante la Tesorería de la Federación afecta las facultades de fiscalización del Instituto Nacional Electoral o contraviene el ciclo presupuestario del cálculo, entrega, erogación y rendición de cuentas a que está vinculado dicho instituto como órgano ejecutor del gasto público?

55. Atento a lo anterior, los planteamientos de la parte actora se abordarán para su estudio en dicho orden.

VI.1. Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

56. El artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal es del tenor siguiente:

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



"II. ...

"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y **durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales ...**" (énfasis añadido).

57. El precepto en cuestión prevé que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y que, durante el mismo, no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

58. Este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes,²¹ que esta disposición constitucional establece dos prescripciones para la promulgación, publicación y reforma de las leyes electorales, ya sean locales o federales. Por una parte, se ha dicho que comprende una obligación consistente en que las normas electorales deben quedar publicadas y promulgadas noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse; por la otra, se ha inferido una prohibición referida a que dichas normas no podrán sufrir modificaciones fundamentales durante el tiempo señalado y durante el desarrollo del proceso electoral.

59. Lo anterior, con la finalidad de que quede garantizado el principio de certeza que debe observarse en la materia.

60. El Tribunal Pleno ha señalado al respecto 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 los siguientes tres elementos generales: **1)** la temporalidad de la reforma; **2)** el proceso con el que está vinculada; y, **3)** la naturaleza de los cambios realizados, por tratarse de

²¹ Véase por ejemplo la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 171/2020, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; 7 de septiembre de 2020 y 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.



las condiciones relevantes y definitivas que, en su caso, determinarán la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma respectiva.²²

61. En ese sentido, para comprobar la adecuación de la reforma a una norma electoral con el precepto de la Ley Fundamental aludido, se analizará, en primer lugar, la temporalidad en que se realiza, esto es, si se encuentra en uno de los supuestos mencionados: a) si hay procesos en curso o b) si éstos inician dentro de los siguientes noventa días.

62. De ser así, entonces debe comprobarse si es aplicable a las reglas del proceso o procesos en comento; y en ese caso, debe verificarse la naturaleza de los cambios realizados, esto es, sólo en caso de determinar que la norma debe aplicarse al proceso electoral que no supere los tiempos establecidos por nuestra Constitución, se analizará si las modificaciones son fundamentales y, de ser así, podrá declararse su inconstitucionalidad y/o su inaplicabilidad para el próximo proceso electoral que tendrá verificativo en esa entidad, por no haberse emitido con la anticipación debida.

63. En relación con esto último, este Pleno ha sostenido que una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.²³

²² 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.

²³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 139/2007, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, 3 de mayo de 2007. De dicho asunto emanó la jurisprudencia P./J. 87/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, diciembre de 2007, Tomo XXVI, página 563, Novena Época, registro digital: 170886, cuyo rubro es el siguiente: "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."



64. Lo anterior porque, como sostuvo también este Alto Tribunal, una de las excepciones existentes en relación con el principio de certeza en materia electoral es la precisada en el párrafo anterior, esto es, a pesar de que exista la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no se producirá la invalidez de la norma si contiene modificaciones legislativas que no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral.²⁴

65. Así, procede determinar si las reformas en cuestión cumplen lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

66. Debe precisarse que el análisis que a continuación se realiza únicamente tiene como finalidad determinar si con la emisión de esa normativa se ha respetado el principio de certeza que, para efecto de este apartado, busca ser encontrado garantizado el citado precepto constitucional; de modo que la conclusión que aquí se adopte no deberá prejuzgar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del contenido de la normativa impugnada.

67. Para analizar el primer elemento, sobre la temporalidad de la reforma, se tiene que verificar si los cambios legislativos se dieron durante el desarrollo de algún proceso electoral o dentro de los noventa días anteriores a que iniciara alguno. En ese sentido, el Decreto por el que se adicionan los artículos 23 y 25 de la Ley General de Partidos Políticos y un diverso 19 Ter a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós.

68. Durante el año dos mil veintiuno dieron inicio los procesos electorales locales en Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamauli-

²⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 29/2005, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente José Ramón Cossío Díaz, 8 de noviembre de 2005.

En ese asunto se originó la jurisprudencia P./J. 98/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, agosto de 2006, Tomo XXIV, página 1564, Novena Época, registro digital: 174536, 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."



pas 2021-2022,²⁵ así como el proceso electoral federal²⁶ de revocación de mandato.²⁷ De ellos, conviene destacar las siguientes fechas:

Proceso electoral	Fecha de inicio	Jornada electoral
Proceso electoral local Aguascalientes	07/10/2021	05/06/2022
Proceso electoral local Durango	01/11/2021	05/06/2022
Proceso electoral local Hidalgo	15/12/2021	05/06/2022
Proceso electoral local Oaxaca	05/09/2021	05/06/2022
Proceso electoral local Quintana Roo	02/01/2022	05/06/2022
Proceso electoral local Tamaulipas	12/09/2021	05/06/2022
Proceso electoral federal de revocación de mandato	04/02/2022	10/04/2022

69. Como se advierte, al momento en que se publicó el decreto mediante el cual se adicionaron los preceptos impugnados, estaban en curso seis procesos

²⁵ Consultable en el enlace electrónico: <https://ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2022/>

²⁶ Este Alto Tribunal reconoció que el proceso de revocación de mandato es un proceso electoral. Véase el párrafo 70 de la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 151/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 3 de febrero de 2022, que textualmente señala lo siguiente:

"...

"70. Sin embargo, de los dos actos referidos (evaluación y obtención de firmas), el único que amerita la existencia de una constancia escrita es el relativo a la obtención de firmas necesarias para dar **inicio al proceso electoral**, lo que se obtiene del citado artículo 11, que indica que el formato para la recopilación de firmas debe ser autorizado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y que éste, debe contener únicamente los datos que se indican en las fracciones I y II; sin que, en dichas fracciones, se indique o infiera que deberá también precisarse el motivo de la evaluación o cualquier otra cuestión afín a la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal ..." (el resaltado es de este Alto Tribunal)

²⁷ El proceso de revocación de mandato dio inicio con la emisión de la convocatoria respectiva. Véase el Acuerdo INE/CG52/2022 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.



electorales locales y federales, por lo cual, las reformas impugnadas están dentro de la temporalidad a que se refiere el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General.

70. Por otro lado, no hay algún proceso electoral local o federal que haya iniciado dentro del plazo de noventa días que establece el mismo artículo constitucional, por lo cual en este asunto no nos encontramos en ese supuesto.

71. El segundo elemento, verificar el proceso electoral con el que se relaciona la modificación legislativa impugnada, consiste en determinar si la reforma se vincula con alguno de los procesos electorales que estaban en curso.

72. El decreto que reformó los artículos 23 y 25 de la Ley General de Partidos Políticos, y adicionó el 19 Ter de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria introdujo expresamente en el ordenamiento jurídico la posibilidad de que los partidos políticos puedan reintegrar una parte del financiamiento público federal para actividades ordinarias que realicen, en cualquier tiempo o como remanente del ejercicio fiscal en caso de catástrofes sufridas en territorio nacional por cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro.

73. Es en razón de esto que jurídicamente se puede afirmar que existe vinculación entre la norma impugnada con los procesos electorales en curso, porque a partir de la vigencia de esa normativa²⁸ los partidos políticos contendientes podrían situarse en la hipótesis contemplada y, a su amparo, reintegrar parte de su financiamiento federal para actividades ordinarias permanentes en caso de alguna de las calamidades ya precisadas.

²⁸ Veintiocho de febrero de dos mil veintidós, en tanto que el decreto impugnado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de este año y establece en el transitorio único lo siguiente:

"Único. el presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."



74. Ahora, por cuanto hace al último elemento, este Pleno llega a la conclusión de que las modificaciones normativas no son de naturaleza fundamental para el proceso comicial porque la normativa aquí impugnada no constituye una modificación trascendental que impacte en la contienda electoral, puesto que no tiene por objeto, efecto o consecuencia producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, sino que sólo versa sobre el supuesto contingente de que los partidos políticos puedan reintegrar *motu proprio* el financiamiento público federal asignado para sus actividades ordinarias permanentes en los multicitados casos emergentes.

75. Se afirma lo anterior debido a que esa posibilidad establecida en la norma impugnada no forma parte del marco legal del procedimiento electoral que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, sino que se da periféricamente y sin incidir en aquél; de modo tal que **las reglas aplicables directamente en esos comicios quedaron intocadas.**²⁹

76. Además, tampoco se consideran fundamentales ya que este supuesto contingente no sólo no forma parte del procedimiento electoral, sino que constituyen normas que no ordenan o prohíben una conducta, sino que sólo establecen expresamente la posibilidad de realizarla. Esto es, los sujetos a los que va dirigida la norma pueden o no actuar libremente conforme a la posibilidad que establece, pues es una ley facultativa que establece un supuesto contingente que puede o no ocurrir.

²⁹ Incluso, aunque con anterioridad a la reforma impugnada la posibilidad de reintegro de ese financiamiento no estaba expresamente establecido en la ley, sí ocurría en la práctica el supuesto de renuncia, al considerar que no existía una prohibición constitucional para que los partidos políticos nacionales renuncien a los recursos públicos federales que reciben, es decir, no hay una prohibición constitucional por no hacer uso de ellos.

A efecto de corroborar lo anterior, véase, por una parte, el acuerdo INE/CG86/2020 por el que se establecen los criterios a los que deberán sujetarse los partidos políticos nacionales que soliciten renunciar a su financiamiento público, en virtud de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19); y por otra, el Acuerdo INE/CG459/2018 por el que se emitieron los lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas aplicable a partir del ejercicio dos mil dieciocho y posteriores.



77. Lo anterior se traduce en que las modificaciones legislativas impugnadas tuvieron como efecto transformar una permisión débil en una fuerte³⁰ que no produce una alteración al marco jurídico aplicable al proceso electoral, pues sólo se precisó y clarificó una posibilidad que ya estaba implícita en el ordenamiento jurídico; esto es, la potestad de que los partidos políticos no usaran el financiamiento público del cual son beneficiarios.

78. En ese contexto es que la normativa aquí impugnada en realidad no ocasionó una modificación legal fundamental para la contienda, sino sólo positivizó una posibilidad de los partidos políticos –en los términos precisados– **que no tiene relación directa con los procesos electorales** locales en Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas 2021-2022, así como el proceso electoral federal de revocación de mandato, con lo cual se respeta el principio de certeza que se busca esté garantizado para efecto del análisis de este apartado.

79. Por ende, no existe violación a lo previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

80. No pasa inadvertido que los promoventes señalen que la norma pretende alterar las reglas del financiamiento público de los partidos políticos y que ello violenta la equidad en las contiendas electorales; sin embargo, en primer lugar, no existe aumento o disminución alguna sobre el financiamiento para actividades ordinarias que les corresponda, esto es, no hay una afectación a su presupuesto.

81. Además, no se indica de qué manera sucedería esto, es decir, de qué manera si alguno de los partidos decidiera renunciar o reintegrar parte de sus recursos para que preferentemente éstos se destinen a la atención de los supuestos

³⁰ Según Von Wright existen dos tipos de normas permisivas en los ordenamientos jurídicos: las permisiones débiles y las fuertes. Un acto o conducta está permitida en sentido fuerte si no está prohibida y, además, está establecido explícitamente en una norma. Por su parte, un acto o conducta está permitido en sentido débil en la medida en que no esté prohibido por el ordenamiento jurídico [Véase VON WRIGHT, G. H. (1963), *Norm and Action: A Logical Enquiry*, New York, Routledge and Kegan Paul], pp. 214.



de catástrofes comentados o no lo hagan, cambia las reglas de los procesos electorales de los que se ha hecho mención.

82. Aunado a que el supuesto que se contempla es contingente, es decir, puede o no que acontezca, ya que depende de que suceda alguna de las catástrofes naturales a que se ha hecho referencia y de la voluntad de uno o algunos institutos políticos; por lo que si alguno decide no tomar la opción contemplada en la ley, es decir, la renuncia o reintegro de los recursos asignados, no habría consecuencia alguna.

83. Por las anteriores consideraciones es **infundado** el concepto de invalidez precisado en el punto **tercero** del escrito inicial de la demanda.

84. Estas consideraciones no son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de seis votos.

VI.2 Origen y destino de los recursos del financiamiento público de los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes

¿La normativa impugnada contempla la renuncia o el reintegro de financiamiento local para actividades ordinarias a la Tesorería de la Federación?

85. La parte accionante precisa que el Congreso de la Unión invade las facultades de las entidades federativas al disponer que los recursos del financiamiento público de origen local se reintegren a la Tesorería de la Federación y no a la autoridad competente en términos de la legislación local.

86. Estima que las previsiones que establecen el reintegro de recursos públicos locales para el financiamiento de los partidos políticos o la devolución de los remanentes de esos recursos locales al concluir el ejercicio fiscal a la Tesorería de la Federación son inconstitucionales por invadirse la esfera de competencia de las autoridades locales en materia electoral y de disposición y asignación de recursos públicos del presupuesto de egresos de carácter local.



87. Sobre el financiamiento público de los partidos políticos, este Tribunal Pleno ha sostenido³¹ que el artículo 41, fracción II, párrafo segundo, incisos a), b) y c), de la Constitución Federal³² regula el régimen electoral aplicable a las elecciones

³¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 176/2021 y su acumulada 177/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 21 de febrero de 2022.

³² **Artículo 41.** ...

"...

"II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

"El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

"c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

"De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación ..."



federales y, en lo que interesa, establece las bases para calcular los montos del financiamiento público que reciben los partidos políticos nacionales para el sostenimiento de sus actividades, así como su distribución en los procesos electorales federales.

88. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso g),³³ de la Constitución Federal –que establece el régimen relativo a las elecciones locales– dispone que de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución Federal y en las leyes generales en la materia, la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

89. En esa lógica, y por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se expidió la Ley General de Partidos Políticos, la cual tuvo su fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal,³⁴ que otorgó competencia al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuyeran competencias entre la Federación y las entidades federativas en las materias de partidos

³³ **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes; ..."

³⁴ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución. ..."



políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases de la Constitución Federal.

90. La Ley General de Partidos Políticos es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias como las prerrogativas de los partidos políticos.³⁵

91. En los artículos 23 y 26 de la ley general se precisa que son derechos de los partidos políticos (nacionales y locales) acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del diverso 41 de la Constitución Federal, la misma ley general y las demás leyes federales o locales aplicables.³⁶

92. En el artículo 50 de la citada ley general se establece que los partidos políticos (nacionales y locales) tienen derecho a recibir financiamiento público para desarrollar sus actividades, que se distribuirá de manera equitativa conforme

³⁵ **"Artículo 1.**

"1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de: ...

"c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos; ..."

³⁶ **"Artículo 23.**

"1. Son derechos de los partidos políticos: ...

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales; ..."

"Artículo 26.

"1. Son prerrogativas de los partidos políticos: ...

"b) Participar, en los términos de esta Ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades; ..."



a lo establecido en el diverso 41, base II, de la Constitución y en las Constituciones Locales.³⁷

93. Por su parte, en el artículo 51 de la ley general³⁸ se prevé que los partidos políticos (nacionales y locales) tienen derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios.

³⁷ **Artículo 50.**

"1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II, de la Constitución, así como lo dispuesto en las constituciones locales.

"2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público."

³⁸ **Artículo 51.**

"1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:

"a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;

"II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución;

"III. Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

"IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y

"V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

"b) Para gastos de Campaña:

"I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y



94. En el inciso a), punto 1 del mismo artículo 51 se precisa que, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, el Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, en el de los partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos.

95. Asimismo, el artículo 52, punto 2, de la Ley General de Partidos Políticos³⁹ establece textualmente que las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos se establecerán en las legislaciones locales respectivas.

"III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta Ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

"c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

"I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

"II. El Consejo General, a través de la Unidad Técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y

"III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

"2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

"a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y

"b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

"3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año."

³⁹ **Artículo 52.**

"1. Para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.



96. Una vez precisado el marco jurídico del financiamiento público de los partidos políticos, debe señalarse que en el caso concreto la problemática que en este apartado se analiza, en principio se resuelve atendiendo al texto íntegro del decreto impugnado y a la exposición de motivos de la iniciativa relativa.

97. En efecto, no le asiste la razón a la accionante, ya que parte de una interpretación equivocada de la normativa impugnada al sostener que la renuncia, así como el reintegro parcial en cualquier tiempo y por remanente, se buscó realizar respecto del financiamiento público local y que, por ello, resulta inadmisibile que se reintegre directamente ante la Tesorería de la Federación.

98. En efecto, tanto de la exposición de motivos, como de los enunciados normativos impugnados, se desprende que el financiamiento para actividades ordinarias permanentes a que se refiere el supuesto correspondiente es el **federal** y no cabe comprender a su homólogo estatal.

99. Ello es así, porque, en primer lugar, de la parte del sistema normativo que se impugna no se encuentra referencia alguna al financiamiento local de los partidos políticos o a la intervención de los organismos públicos locales electorales, ni siquiera de manera indirecta; por el contrario, sólo hay referencias expresas al Comité Ejecutivo Nacional o instancia equivalente que ostente la representación legal del partido y al Consejo General del Instituto Nacional. Esto último, además, cobra congruencia con el contenido del artículo 52, punto 2, de la Ley General de Partidos, en tanto que ahí se precisa que será en las legislaciones locales respectivas donde se establezcan las reglas que determinen el financiamiento local de los institutos políticos.

100. Y en segundo punto, la exposición de motivos a la que se hizo referencia sirve como una herramienta a fin de corroborar la interpretación que se indica, la cual, en la parte que interesa señala:

"2. Las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con lo previsto en el párrafo anterior se establecerán en las legislaciones locales respectivas."



"...

"Como se ve, nuestra propuesta de modificación normativa, como hemos dicho, se sustenta en el respeto al principio de legalidad, la certeza, seguridad jurídica, la interpretación pro persona, el principio de representatividad y la racionalidad legislativa.

"Aunado a lo anterior, durante la vigencia del ejercicio fiscal correspondiente, los partidos políticos podrán renunciar parcialmente al financiamiento público federal a que tengan derecho, así como a los recursos que por ese concepto ya hayan recibido para las actividades ordinarias permanentes, siempre que no se vea afectado el cumplimiento de dichas actividades y prevalezcan en su financiamiento los recursos públicos sobre los de origen privado. Los recursos correspondientes se reintegrarán a la Tesorería de la Federación por conducto del Instituto Nacional Electoral.

"Asimismo, los partidos políticos **que cuenten con disponibilidad o remanentes de recursos que ya hayan recibido por concepto de financiamiento público federal** correspondientes a ejercicios fiscales anteriores al que esté en curso que no hayan ejercido, devengados o comprobados en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, podrán enterarlos directamente a la Tesorería de la **Federación**, incluyendo los rendimientos financieros que se hubieran generado, en términos de la Ley **Federal** de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

"El reintegro de los recursos a que se refieren los dos párrafos anteriores se realizará por acuerdo del **Consejo General** cuando no hayan sido entregados a los partidos políticos o por acuerdo del comité nacional del partido político correspondiente tratándose de recursos que ya se hubieran entregado, debiendo informar al **Consejo General** del acuerdo del comité nacional, y podrán ser destinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público preferentemente para coadyuvar con los programas o acciones en materia de atención de desastres naturales, salud, educación, entre otros."⁴⁰ (**Énfasis añadido**).

⁴⁰ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma presentada por el Grupo Parlamentario Movimiento Regeneración Nacional el 10 de febrero de 2022, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria No. 5959-II.



101. De la transcripción anterior, se advierte que la intención del legislador al reformar el artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos fue la de regular lo relativo al derecho de los partidos políticos a la renuncia y reintegro, en cualquier tiempo o como remanente, de forma parcial únicamente del **financiamiento público federal** al que tengan derecho para actividades ordinarias permanentes en los términos señalados, pues así lo precisó de manera textual en el referido documento.

102. No se desconoce que los propios párrafos primero y segundo del inciso d) del artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos prevean de forma general, que los partidos políticos tienen derecho a acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esa ley, y demás leyes federales o locales; sin embargo, esto no riñe con lo establecido en los supuestos que nos ocupan.

103. Además, no obsta la afirmación de la parte accionante en el sentido de que la redacción de los párrafos cuarto y quinto del inciso d) del precepto 23 impugnado es indicativa de que se comprenden los recursos provenientes para el financiamiento público de las actividades ordinarias de los partidos políticos del ámbito federal y local.

104. Pues el hecho de que el legislador en el referido párrafo cuarto haga referencia a que los recursos se reintegrarán "por acuerdo del Consejo General de la autoridad electoral" y en el párrafo quinto que se informará del reintegro al "Consejo General de la autoridad electoral la decisión correspondiente" no indica que fue su intención contemplar el reintegro para los dos tipos de recursos.⁴¹

105. Por el contrario, la distinción que se realiza en ambos párrafos únicamente atañe la forma en que se puede realizar la renuncia y el reintegro por parte de los partidos políticos; y ni de la lectura de esos párrafos ni de algún otro es plausible advertir, como lo sostiene la parte accionante, que las modificaciones impugnadas a la Ley General de Partidos Políticos y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria abarquen el derecho de los partidos políticos a

⁴¹ Véase el primer párrafo de la página 35 del escrito inicial de demanda.



renunciar o reintegrar parcialmente, en cualquiera de sus modalidades, el financiamiento local para actividades ordinarias permanentes.

106. Aunado a lo anterior, también debe destacarse que la normativa impugnada permite a los partidos políticos renunciar o reintegrar parcialmente su financiamiento para actividades ordinarias permanentes sólo en el caso de catástrofes sufridas en territorio nacional por cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro, es decir, la propia norma remite a la consulta de la aludida ley general para determinar si se actualiza o no la hipótesis normativa –posibilidad de renunciar o reintegrar– y no a alguna legislación de naturaleza local.

107. Ello es importante porque la Ley General de Protección Civil, en su artículo 7, fracciones III y IV,⁴² establece que corresponde al Ejecutivo Federal en materia de protección civil, entre otras cosas, contemplar en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal recursos para el óptimo funcionamiento y operación de los instrumentos financieros de gestión de riesgos con el fin de promover y apoyar la realización de acciones de orden preventivo; así como las orientadas tanto al auxilio de la población en situación de emergencia, como la atención de los daños provocados por los desastres de origen natural; así como también emitir las declaratorias de emergencia o desastre de origen natural.

108. Nótese de lo anterior que la Ley General de Protección Civil textualmente establece que es al Ejecutivo Federal a quien corresponde la atención de

⁴² "Artículo 7. Corresponde al Ejecutivo Federal en materia de protección civil:

"...

"III. Contemplar, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, recursos para el óptimo funcionamiento y operación de los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos a que se refiere la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el fin de promover y apoyar la realización de acciones de orden preventivo; así como las orientadas tanto al auxilio de la población en situación de emergencia, como la atención de los daños provocados por los desastres de origen natural;

"IV. Emitir declaratorias de emergencia o desastre de origen natural, en los términos establecidos en esta Ley y en la normatividad administrativa; ..."



daños y auxilio de la población en situación de emergencia, lo que dota de congruencia a lo señalado en la normativa impugnada, en el sentido que de optarse por el reintegro de financiamiento, los partidos políticos deben tramitarlo ante la Tesorería de la Federación, ya que ésta tiene a su cargo la recaudación de recursos propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, de conformidad con el artículo 21 de la Ley de la Tesorería de la Federación.⁴³

109. Todo esto encamina y avala, a que la única interpretación plausible es que la renuncia o el reintegro sólo puede realizarse respecto de financiamiento público federal, sin poderse contemplar el homólogo local, puesto que el contexto de la redacción de la normativa, así como el que permea en relación con otros textos normativos, evidencia que versa respecto del ámbito federal por ser éste el encargado de hacer frente a los casos de calamidad legalmente contemplados; de ahí que cobre sentido que sea respecto de él que el financiamiento pueda reintegrarse a efecto de que se doten de herramientas económicas a quien legalmente puede ejecutar las acciones correspondientes.

110. Así, al no preverse en la normativa impugnada la posibilidad de que los partidos políticos renuncien o reintegren el financiamiento público local al que tengan derecho para actividades ordinarias permanentes, sino que ello ocurre sólo en relación con el financiamiento **federal**, entonces, no se advierte ninguna incongruencia en que ese reintegro se haga ante la Tesorería de la Federación.

111. En esas condiciones, no le asiste razón a las y los senadores accionantes, pues como se advierte, la intención del legislador al emitir las disposi-

⁴³ **Artículo 21.** La Tesorería tendrá a su cargo la recaudación de recursos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

"La recaudación comprende la recepción y Concentración, así como la recepción y Entero de recursos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

"Tratándose de bienes que pasen a propiedad del fisco federal conforme a las disposiciones fiscales, el Servicio de Administración Tributaria realizará la transferencia al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes en términos de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, corresponderá al Servicio de Administración Tributaria realizar la aplicación de dichos bienes a la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio que corresponda a aquel en que se reciban estos bienes."



ciones combatidas fue la de prever que los partidos políticos tuvieran la opción de renunciar o reintegrar parcialmente recursos federales otorgados para actividades ordinarias permanentes, en cualquier tiempo o como remanente del ejercicio fiscal correspondiente; de ahí que este Tribunal Pleno no advierte una violación a la distribución de competencias entre órdenes de gobierno como sostiene la parte accionante.

112. Por tanto, debe contestarse en sentido negativo la pregunta inicial de este apartado y declararse **infundados** los conceptos de invalidez hechos valer por la parte accionante en el punto **cuarto** de su demanda.

113. Por todo lo anterior, también procede declarar **infundados** los conceptos de invalidez que derivan de la interpretación errónea de la que parten los promoventes, y que formularon en el punto **segundo** del escrito inicial, relativos a que el Congreso de la Unión vulnera los sistemas constitucionales de aprobación de los presupuestos de egresos de las entidades federativas, así como de rendición de cuentas sobre los ingresos y egresos de los entes públicos locales, pues como quedó evidenciado en párrafos que anteceden, la normativa impugnada únicamente contempla la posibilidad de que los partidos políticos renuncien o reintegren el financiamiento público federal para actividades ordinarias permanentes a la Tesorería de la Federación y no el local.

¿La normativa impugnada permite a los partidos políticos decidir el destino y aplicación de los recursos federales que renuncien o reintegren?

114. En relación con este tópico, en principio, debe precisarse que la normativa impugnada prevé que en el caso de catástrofes sufridas en territorio nacional por cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro, los partidos políticos **podrán** renunciar, reintegrar en cualquier tiempo, o reintegrar como remanente, de manera parcial, su financiamiento público federal para actividades ordinarias permanentes. Esto puede ocurrir en las modalidades siguientes:

Primera. Mediante renuncia, es decir, antes de que el recurso económico sea recibido por el correspondiente partido político.



Segunda. Por reintegro en cualquier tiempo, lo cual ocurre después de que el recurso económico fue recibido por el partido político y antes de que constituya un remanente del ejercicio respectivo.

Tercera. Por reintegro en calidad de remanente, pudiendo ocurrir hasta tanto no sea presentado a la unidad técnica el informe anual previsto en el artículo 78, numeral 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos.⁴⁴

115. Lo que particularmente plantean las y los demandantes es una problemática en torno al reintegro parcial del aludido financiamiento –con independencia del momento en que ocurra–, consistente en que no existe asidero constitucional para que los partidos políticos tengan derecho a decidir que una parte de esas prerrogativas económicas sean dirigidas a la atención de emergencias, catástrofes o causas fortuitas que pongan en riesgo a la sociedad, porque estiman que si ya se recibió el recurso público referido, éste debe ser gastado ineludiblemente en sus actividades ordinarias y que tengan relación con sus fines como instituciones de interés público.

116. Sin embargo, este planteamiento es **infundado**, pues la integralidad del sistema normativo permite ver que no son los partidos los que deciden el destino de los citados recursos, según se explica a continuación.

117. El artículo 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁵ prevé que los partidos políticos son entidades de interés público

⁴⁴ **Artículo 78.**

"1. Los partidos políticos deberán de presentar sus informes trimestrales y de gastos ordinarios bajo las directrices siguientes:

"...

"b) Informes anuales de gasto ordinario:

"I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte;

"II. En el informe de gastos ordinarios serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe;

"III. Junto con el informe anual se presentará el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda, y

"IV. Los informes a que se refiere este inciso deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe para tal efecto ..."

⁴⁵ **Artículo 41.** ...



que 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.

118. De esa misma base I se advierte la libertad configurativa del legislador federal, toda vez que ésta señala que en la ley se determinará lo referente a los derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos.

119. Por otro lado, el artículo 41, en su base II, primer párrafo, de la Constitución Federal⁴⁶ establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus

¹I. 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."

(énfasis añadido)

⁴⁶ "II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado ..."



actividades y que también señalará –la ley– las **reglas** a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos, **debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.**

120. De lo anterior se ve que la Constitución Federal no establece expresamente las **reglas** a las que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos, sino que sobre las **bases** de primer orden que ella misma prevé deja en manos de la ley secundaria el señalamiento de aquéllas.

121. En razón de esto último es que, como ya se dijo, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se expidió la Ley General de Partidos Políticos, que es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias como las prerrogativas de los partidos políticos.

122. En el artículo 50, numeral 2,⁴⁷ de la Ley General de Partidos Políticos se advierte que **el financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento;** ello, en consonancia con lo dispuesto en el diverso 41, base II, de la Constitución Federal.

123. Como ya se ha señalado, en el artículo 51 de la referida Ley General de Partidos Políticos se prevé que los partidos políticos –nacionales y locales– tienen derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios; y es ahí donde el legislador distinguió qué comprenden las actividades ordinarias permanentes, las actividades encaminadas a la obtención del voto y aquellas actividades específicas.⁴⁸

⁴⁷ "2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público."

⁴⁸ **Artículo 51.**

"1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:

"a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:



124. También, en atención a la delegación constitucional del artículo 41, base I –antes evidenciada–, en los diversos 23, 25 y 26 de la Ley General de Partidos Políticos se establecen expresamente los derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos, de cuya lectura se advierte que previamente a la reforma aquí impugnada no existía expresamente la posibilidad de que un

"I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;

"II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución;

"III. Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

"IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y

"V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

"b) Para gastos de Campaña:

"I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y

"III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta Ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

"c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

"I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;



partido político renunciara, reintegrara en cualquier tiempo, o como remanente, parte de su financiamiento público federal para actividades ordinarias permanentes –en los términos ya precisados–.

125. Ahora bien, las y los demandantes sostienen que es inconstitucional que el legislador haya incorporado en esa legislación la posibilidad de que los partidos decidan destinar parte de su financiamiento público federal para la atención de emergencias, catástrofes o causas fortuitas que pongan en riesgo a la sociedad.

126. Sin embargo, contrario a lo que sostiene la parte actora, la norma impugnada no prevé la potestad de decisión específica para que en automático sea destinado a atender una emergencia, catástrofe o causas fortuitas que pongan en riesgo a la sociedad.

127. Lo que se prevé es que, siempre que no se vea afectado el cumplimiento de sus actividades y prevalezca en su financiamiento recursos públicos sobre los de origen privado, cuando se dé el supuesto de las situaciones de emergencia arriba descritas, los partidos políticos puedan renunciar o reintegrar parcial-

"II. El Consejo General, a través de la Unidad Técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y

"III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

"2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

"a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y

"b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

"3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año."



mente, en cualquier tiempo o como remanente ese financiamiento, pero sin que éstos puedan decidir si se aplica o no a dicho supuesto específicamente.

128. En ninguna parte del enunciado normativo recién transcrito se aprecia una facultad de los partidos políticos para desprenderse del aludido financiamiento para efectuar una especie de "donación" o "dádiva" para que con ello la autoridad –Poder Ejecutivo– tenga la obligación de hacer frente a la calamidad que la motivó ni, por ende, puede válidamente interpretarse que un partido político tenga la posibilidad de renunciar o hacer un reintegro parcial de su financiamiento federal que le corresponda para actividades ordinarias permanentes para que sea destinado a combatir una cuestión emergente en específico.

129. Pues la referencia a las catástrofes sufridas en territorio nacional por cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro, es un elemento que tiene que actualizarse para que los partidos puedan entonces realizar los citados reintegros, pero ello no implica que al citar el fenómeno que en su caso dé apertura a este supuesto, estén decidiendo que debe aplicarse para tal fin.

130. Además, debe decirse que la normativa impugnada cumple con las bases constitucionales multicitadas, pues es clara en prever que ese derecho únicamente se podrá ejercer, siempre que no se vea afectado el cumplimiento de sus actividades ordinarias permanentes y prevalezcan en su financiamiento recursos públicos sobre los de origen privado, lo que es acorde con el artículo 41, bases I y II, de la Constitución Federal.

131. En congruencia con esto, se señaló en el artículo 25, numeral 1, último párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos, que ello no constituirá una falta a la obligación que tienen dichos entes de interés público de aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados; precisamente porque ese reintegro se conforma de recursos que no se van a gastar de forma alguna por los partidos políticos.

132. Al respecto, cabe señalar que la revisión que este Alto Tribunal realiza en este tipo de medios de control constitucional va encaminada a analizar si la norma impugnada se adecua o no a los lineamientos fundamentales reconocidos



en la Carta Magna. Esta consideración se encuentra contenida en la tesis de jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN."⁴⁹

133. Así, como antes ya ha sido reflejado en esta sentencia, la renuncia o el reintegro parcial de financiamiento para actividades ordinarias permanentes no es inconstitucional porque la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no lo prohíbe ni expresa ni implícitamente en su artículo 41, bases I y II; esto ya que de esas bases constitucionales se puede advertir que la determinación tanto de los derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos, así como de las reglas a las que se sujeta su financiamiento, debe ser fijado en la ley secundaria.

134. Y esa posibilidad de renuncia o reintegro en cualquier tiempo o como remanente, pasó a formar parte, precisamente, de las reglas a las que se sujeta su financiamiento, establecidas en la ley general secundaria; por lo cual, se torna una nueva parte integrante del andamiaje que sobre ese tema existe y que debe cumplir con las bases constitucionales antes precisadas.

135. Máxime que la norma aquí impugnada no fija directrices explícitas sobre la renuncia o el reintegro parcial del precisado financiamiento en todos los supuestos, sino únicamente cuando ocurran situaciones emergentes ya citadas y los partidos así lo estimen pertinente.

136. Por otra parte, es **infundado** el planteamiento que hacen valer las y los senadores promoventes respecto a que la normatividad impugnada trastoca los valores como la libertad y autenticidad en la celebración de los procesos electorales y la libertad en la emisión del sufragio; pues todos los argumentos mencionados se realizan de manera genérica sin precisar claramente la forma en que se vulneran los derechos que mencionan.

⁴⁹ Tesis P./J. 129/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, noviembre de 1999, Tomo X, página 791, registro digital: 192841.



137. Lo anterior, pues la parte accionante basa sus argumentos en el hecho de que la renuncia al financiamiento público de los partidos políticos ya se ha utilizado con antelación como herramienta de presión, lo que puede alterar las condiciones equitativas de la competencia electoral, y que este sistema podría traducirse en un esquema irregular para triangular recursos y podría favorecer o perjudicar a determinadas opciones políticas; ya que esas cuestiones no implican una contradicción entre las normas y los principios constitucionales en la materia, sino que señalan escenarios hipotéticos que con la aplicación de la norma estiman pudieran presentarse y, en su caso, consideran que puede darse una posible violación a diversas leyes por parte de los partidos políticos; lo que en todo caso, escapa de la litis de la presente acción de inconstitucionalidad.

138. En suma, como ha quedado evidenciado, debe contestarse de forma negativa la pregunta hecha al principio de este apartado y declararse **infundados** los conceptos de invalidez formulados por la parte accionante en el punto **quinto** de su escrito inicial de demanda.

139. Estas consideraciones no son vinculantes al no haberse aprobado por mayoría calificada.

140. Cabe aclarar que en este apartado, como ha quedado evidenciado, el proyecto proponía la validez de la totalidad del sistema normativo; sin embargo, dado el resultado obtenido en la votación correspondiente, 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, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero, en sus porciones normativas "en su caso reintegrar", y "o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro", cuarto y quinto –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, y **25, numeral 1, párrafo último**, en su porción normativa "o reintegro", de la Ley General de Partidos Políticos, y **19 Ter**, –con las salvedades precisadas en el punto resolutivo cuarto–, de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, adicionados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós.



141. No obstante que todo esto evidencia lo **infundado** del planteamiento en el sentido de que la normativa impugnada no prevé que los partidos políticos realicen una donación o puedan decidir el destino de los recursos que reintegren; a la par este Pleno advierte que es esencialmente **fundado** el planteamiento de los accionistas en cuanto a que el artículo 19 Ter de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria es violatorio del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

142. Esto se comprueba porque en el artículo 19 Ter de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria el legislador previó expresamente que cuando existieran las disponibilidades o remanentes de recursos a que se ha hecho referencia, ese ingreso sería considerado como aprovechamiento. Ante él, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sería la autoridad facultada para destinarlo **preferentemente** para atender los efectos de **cualquier** desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o **cualquier** otro que ponga a la sociedad en grave peligro; ello puesto que la redacción literal de dicho enunciado normativo es el que a continuación se plasma:

"Los ingresos, por concepto de aprovechamientos, que correspondan a las disponibilidades o remanentes de recursos que los partidos políticos enteren a la Tesorería de la Federación en términos del artículo 23, numeral 1, inciso d), cuarto párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos, podrán ser destinados por la Secretaría **preferentemente** para atender los efectos de **cualquier** desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o **cualquier** otro que ponga a la sociedad en grave peligro." (**énfasis añadido**).

143. Precisamente en este punto es donde el enunciado normativo impugnado contiene una facultad discrecional que torna inconstitucional esta parte de la norma impugnada.

144. En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 139/2019, en la que se analizó la Ley de Austeridad Republicana,⁵⁰ este Tribunal Pleno deter-

⁵⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 139/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 5 de abril de 2022.



minó que, con base en la línea jurisprudencial que sobre el principio de división de poderes que se ha adoptado, existe una violación a éste cuando una norma de rango legal confiere a un órgano del Estado una facultad que la Constitución reserva a otro.

145. Con base en esto último, en el precedente citado se precisó que, conforme lo establece el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presupuesto de Egresos de la Federación es *un instrumento jurídico que regula el gasto público federal, pues a partir de la previsión de ingresos durante el año fiscal, ordena el gasto público en varios aspectos, en lo que interesa: determina el destino de los recursos asignándolos a determinada finalidad o partida, así como el monto que puede erogarse al respecto*; y que esa facultad exclusiva de la Cámara de Diputados se justifica en el control democrático sobre el destino y el monto del gasto público federal, al que debe ceñirse el Ejecutivo al ejercer el gasto público, es decir, en definitiva, es dicha Cámara la que autoriza el gasto público federal, definiendo su destino y monto.

146. Aunado a lo anterior, también en ese precedente se señaló que entre los principios que rigen el Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentran el de legalidad, especialidad y flexibilidad; y en lo que aquí interesa, en relación con el primero de ellos se estableció que el principio de legalidad significa que el gasto público debe ejercerse con base en lo dispuesto por el aludido presupuesto de egresos, de manera que sólo podrán hacerse los gastos para los fines y por los montos aprobados por la Cámara de Diputados.

147. Sobre esa base es que se concluye que la forma en que está redactada la norma, precisamente al establecer que *el uso del aprovechamiento que se constituya con el recurso reintegrado motu proprio por un partido político podrá ser destinado por la secretaría **preferentemente** para atender los efectos de cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro*, ocasiona que exista una violación al principio de legalidad del Presupuesto de Egresos de la Federación, contenido en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, dado que al establecer que ese destino es de aplicación preferente, lleva a concluir que el uso del aprovechamiento



será decisión de la secretaría citada conforme a sus respectivas atribuciones;
la cual, tiene al menos las siguientes posibilidades:

i. Usarlo para atender la calamidad que haya dado lugar a la posibilidad de renuncia o reintegro del recurso;

ii. Hacer uso de éste para combatir cualquier otro desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil;

iii. Atender cualquier otra calamidad que ponga a la sociedad en grave peligro;

iv. Hacer frente conjuntamente a esas tres hipótesis anteriores;

v. Utilizarlo para cualquier otra cuestión que esté dentro de sus facultades legales respecto de este tipo de excedentes de recursos; o,

vi. Incluso, podría no usarlo de acuerdo también con su normatividad aplicable.

148. Sin embargo, la óptica anterior cambia si se suprime del enunciado normativo la palabra "*preferentemente*"; esto es así porque ante esa supresión la facultad de destino del aludido aprovechamiento que imprimió el legislador necesariamente tendrá que ser a efecto de atender los efectos de cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro, lo cual es acorde con la intención para la que fue creada la normativa impugnada.

149. Por tanto, este Pleno concluye que la porción normativa "preferentemente" contenida en el artículo 19 Ter de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dota al enunciado normativo de un efecto que no tiene asidero constitucional y, en consecuencia, debe declararse su invalidez, a efecto de que ese precepto se lea de la manera siguiente:

"Los ingresos, por concepto de aprovechamientos, que correspondan a las disponibilidades o remanentes de recursos que los partidos políticos enteren a



la Tesorería de la Federación en términos del artículo 23, numeral 1, inciso d), cuarto párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos, podrán ser destinados por la Secretaría para atender los efectos de cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro."

150. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de diez votos.

VI.3. Fiscalización y rendición de cuentas de los recursos que se reintegran a la Tesorería de la Federación

151. Finalmente, la parte accionante sostiene que la normativa impugnada es inconstitucional porque al permitir que los recursos públicos recibidos para el financiamiento de actividades ordinarias permanentes o que constituyan remanentes del ejercicio fiscal, se reintegren directamente a la Tesorería de la Federación por parte de los partidos políticos, se genera una afectación a la esfera de facultades de la autoridad electoral para fiscalizar el destino de los recursos públicos que reciben los partidos políticos.

152. Ello porque consideran que el Congreso de la Unión no debió establecer la procedencia o aplicación de las facultades de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, pues ello le compete al Instituto Nacional Electoral.

153. Aducen que no es a los partidos políticos a quienes les corresponde reintegrar a la hacienda pública los recursos no ejercidos, pues de conformidad con el artículo 54, párrafo 3o., de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, corresponde lo anterior al Instituto Nacional Electoral, ya que los partidos políticos no son entes públicos ni ejecutores de gasto.

154. Añaden que con las disposiciones impugnadas se ocasiona que el órgano electoral fiscalizador no tenga conocimiento ni actuación sobre lo devuelto por los partidos políticos, puesto que al autorizarse a éstos para que puedan hacer el reintegro del recurso directamente a la Tesorería, se afecta el ciclo presupuestario de cálculo, entrega, erogación y rendición de cuentas de



esos recursos públicos a que está vinculado el Instituto Nacional Electoral como órgano ejecutor del gasto público.

155. Resultan **parcialmente fundados** esos argumentos que se formulan en los puntos **primero** y **segundo** del escrito inicial de demanda. Para evidenciar tal situación, este Pleno contestará la pregunta que surge de la postura combatiente.

¿La posibilidad de los partidos políticos de tramitar el reintegro ante la Tesorería de la Federación afecta las facultades de fiscalización del Instituto Nacional Electoral o contraviene el ciclo presupuestario del cálculo, entrega, erogación y rendición de cuentas de esos recursos a que está vinculado dicho instituto como órgano ejecutor del gasto público?

156. En principio, resulta **infundado** en una parte la argumentación vertida por las y los demandantes, a pesar de que no justifican esta parte de su postura, en tanto que no especifican cuáles son esas atribuciones que se consideran afectadas o por qué se impediría a dicha autoridad electoral poder ejercer sus facultades de fiscalización, sino que esa posición la sostienen en que desde su óptica se actualiza ese impedimento por el solo hecho de permitir que los partidos políticos tramiten el reintegro en comento ante la Tesorería de la Federación.

157. Así, para evidenciar la parte en que es negativa la respuesta a dicha interrogante, debemos comenzar por una delegación más a la ley secundaria por parte del artículo 41, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵¹ en tanto que establece que la ley ordenará los procedimientos para

⁵¹ "Artículo 41. ...

"II. ...

"La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

"De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

"...



el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten.

158. Por su parte, en el apartado B de dicho precepto constitucional se especifica que corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de los **ingresos y los egresos de los partidos políticos**.

159. De lo anterior se puede desprender que respecto del financiamiento federal para los partidos políticos que nos ocupa, destinado para actividades ordinarias permanentes, existen atribuciones de control, verificación, investigación y comprobación conferidas al Instituto Nacional Electoral, lo que desde luego significa la posibilidad de verificar la veracidad de lo reportado por los partidos políticos, en tanto que son sujetos obligados, lo que se ve reflejado en el contenido de los artículos 1 y 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.⁵²

"Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establece esta Constitución y las leyes:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"...

"6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

"...

"La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales." (énfasis añadido)

⁵² "Artículo 1. La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

"Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género."

"Artículo 4. El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

"I. El Poder Legislativo;



160. Asimismo, conforme a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Nacional Electoral a través del Consejo General, la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización de la referida Comisión cuentan con diversas facultades en materia de fiscalización, contabilidad, revisión, seguimiento y, en su caso, sanción, en materia de origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los aludidos sujetos obligados.⁵³

"II. El Poder Judicial;

"III. Los entes autónomos;

"IV. Los tribunales administrativos;

"V. (DEROGADA, D.O.F. 20 DE MAYO DE 2021)

"VI. La Presidencia de la República;

"VII. Las dependencias, y

"VIII. Las entidades.

"Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

"Las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecerán la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.

"La Presidencia de la República se sujetará a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias. Asimismo, los tribunales administrativos se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, así como a lo dispuesto en sus leyes específicas dentro del margen de autonomía previsto en el artículo 5 de esta Ley.

"Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público."

La Auditoría fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁵³ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

"Artículo 191.

"1. Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:

a) Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos; ..."

"Artículo 192.

"1. El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la **Comisión de Fiscalización**, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes:

"a) Revisar los proyectos de reglamentos en materia de fiscalización que elabore la Unidad Técnica de Fiscalización y someterlos a la aprobación del Consejo General, así como los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos;

"b) Revisar y someter a la aprobación del Consejo General los proyectos de resolución relativos a los procedimientos y quejas en materia de fiscalización, en los términos del reglamento que emita el propio Consejo General;



161. En concreto, de conformidad con el artículo 196 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Elec-

"c) Delimitar los alcances de revisión de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos;

"d) Revisar las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización;

"e) Supervisar de manera permanente y continua las auditorías ordinarias, de precampaña y de campaña; así como los procedimientos oficiosos, quejas y verificaciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización;

"f) Ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos de manera directa o bien a través de terceros especializados en la materia;

"g) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;

"h) Modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos políticos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General en los plazos que esta Ley establece;

"i) Elaborar, a propuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización, los lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito nacional y local;

"j) Resolver las consultas que realicen los partidos políticos;

"k) Aprobar las solicitudes de información a los órganos gubernamentales, hacendarios, bancarios y tributarios respecto de las investigaciones que realice la Unidad Técnica de Fiscalización;

"l) Recibir, a través de la Secretaría Técnica, los informes que deben presentar los partidos políticos para la fiscalización de sus ingresos y egresos;

"m) Aprobar las solicitudes que se pretendan realizar a las autoridades competentes e instituciones públicas y privadas, con la finalidad de superar el secreto fiduciario, bancario y fiscal;

"n) Aprobar los convenios a suscribir por el Instituto con las instancias del Estado mexicano, necesarios para acreditar el origen lícito de los recursos utilizados por los partidos políticos;

"ñ) Con el apoyo de la Unidad Técnica de Fiscalización, llevar a cabo la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro e informar al Consejo General los parámetros, acciones y resultados de los trabajos realizados con tal fin, y

"o) Integrar la información relativa a los topes aplicables a los gastos de precampaña y campaña determinados por los Organismos Públicos Locales, que estarán vigentes en las elecciones locales, para conocimiento del Consejo General."

Artículo 196. 1. La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

"2. En el ejercicio de sus atribuciones, la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá como nivel jerárquico el de una dirección ejecutiva del Instituto.

"3. El titular de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización será el Secretario Técnico de dicha Comisión, y podrá ser suplido en dichas funciones por el servidor público de nivel jerárquico inmediato inferior."



toral es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes periódicos o anuales que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento.

162. Por su parte, el artículo 287 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral⁵⁴ prevé que el procedimiento de fiscalización comprende

"Artículo 199.

"1. La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá las facultades siguientes:

"a) Auditar con plena independencia técnica la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes en cada uno de los informes que están obligados a presentar;

"b) Elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, y los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones;

"c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos;

"d) Recibir y revisar los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos;

"e) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;

"f) Proponer a la Comisión de Fiscalización la práctica, directa o a través de terceros, de auditorías a las finanzas de los partidos políticos;

"g) Presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en la administración de sus recursos, el cumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;

"h) Verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores;

"i) Junto con la Comisión de Fiscalización, ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro;

"j) En la etapa de campaña, en caso de que así opte el partido político, pagar a través de una de las chequeras que se aperturará por cada tipo de campaña las obligaciones que contraigan los partidos políticos, ya sea de la totalidad de gastos o bien únicamente por lo que hace a la propaganda en vía pública;

"k) Presentar a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización;

"l) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto, en los términos establecidos en esta Ley y demás disposiciones aplicables; ..."

⁵⁴ "Artículo 287.

"Definición de conceptos



el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información y asesoramiento, que tiene por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que en materia de financiamiento y gasto imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones, de conformidad con la Ley de Partidos, Ley de Instituciones, el Reglamento y de más disposiciones aplicables.

163. De igual forma señala que la Comisión, a través de la Unidad Técnica, ejercerá las facultades de fiscalización mediante los procedimientos de revisión de informes de sujetos obligados y la tramitación y sustanciación de procedimientos administrativos sancionadores.

164. Por otra parte, debemos tomar en consideración que el ciclo presupuestario de los recursos materia de análisis se encuentra integrado por distintas etapas, a saber: **(i)** planeación, **(ii)** programación, **(iii)** presupuestación, **(iv)** ejercicio y control, **(v)** seguimiento, **(vi)** evaluación; y, **(vii)** rendición de cuentas.

165. El cálculo del financiamiento público de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se lleva a cabo anualmente conforme a lo señalado en los artículos 41, base II, inciso a), de la Constitución Federal y 51, numeral 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, de este último precepto, se advierte que los montos se entregan en ministraciones mensuales, conforme al calendario presupuestal que se apruebe.

166. La etapa consistente en el ejercicio y control de los recursos, que se desarrolla desde el uno de enero al treinta y uno de diciembre, implica que la ejecución del gasto, una vez aprobado el presupuesto correspondiente, se encon-

"1. El procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información y asesoramiento, que tiene por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que en materia de financiamiento y gasto imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones, de conformidad con la Ley de Partidos, Ley de Instituciones, el Reglamento y demás disposiciones aplicables.

"2. La Comisión, a través de la Unidad Técnica, ejercerá las facultades de fiscalización mediante los procedimientos de revisión de informes de sujetos obligados y la tramitación y sustanciación de procedimientos administrativos sancionadores."



trará destinado al logro de los resultados preestablecidos, por lo tanto, el ejercicio de los recursos no podrá ser discrecional.

167. Además, es importante precisar que el ejercicio de recursos públicos por parte de los sujetos a quienes se les asigna, debe atender a medidas de austeridad para generar remanentes durante el ejercicio fiscal, conforme a los principios de austeridad y disciplina presupuestaria que se desprenden del capítulo IV del título tercero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

168. Sobre ello, el artículo 2, fracciones III y X, de la ley en cuestión, define el ahorro presupuestario como los remanentes de recursos del presupuesto modificado⁵⁵ una vez que se hayan cumplido las metas establecidas, y las economías como los remanentes de recursos no devengados del presupuesto modificado.

169. Así, por regla general, las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos que no se hubieren devengado al treinta y uno de diciembre, no pueden ejercerse posteriormente y los ejecutores de gasto que a esa fecha conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deben reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los quince días naturales siguientes al cierre del ejercicio.⁵⁶

⁵⁵ **Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

"**Artículo 2.** Las definiciones previstas en el artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria serán aplicables en el presente Reglamento. Adicionalmente, de conformidad con el último párrafo de dicho artículo, se entenderá por:

"...

"**XXIII.** Presupuesto modificado autorizado: la asignación presupuestaria para cada uno de los ramos autónomos, administrativos y generales, así como para las entidades, a una fecha determinada, que resulta de incorporar, en su caso, las adecuaciones presupuestarias que se tramiten o informen conforme a lo dispuesto por el artículo 92 de este Reglamento y demás disposiciones aplicables, al presupuesto aprobado, y que se expresa a nivel de clave presupuestaria para los ramos, y de flujo de efectivo para las entidades; ..."

⁵⁶ **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

"**Artículo 54.** Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos, con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior, así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública.



170. Asimismo, está prohibido realizar **erogaciones** al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del presupuesto de egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos.⁵⁷

171. Ahora bien, por lo que hace a la **rendición de cuentas**, debe precisarse que ésta se lleva a cabo una vez concluido el ejercicio fiscal y tiene como finalidad brindar certeza y transparencia en el gasto público, a través de los informes sobre los resultados a efecto de corregir deficiencias y permitir la fiscalización.

172. Como ya mencionó, respecto a los recursos de los partidos políticos, la ley general de la materia regula un sistema de contabilidad en el que, entre otras cuestiones, se deben registrar, de manera armónica, delimitada y específica, sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos.⁵⁸

173. Y conforme al párrafo 2 del artículo 60 de la Ley General de Partidos Políticos, el sistema de contabilidad de éstos se despliega en un sistema informático, y el Instituto Nacional Electoral podrá tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.

174. Específicamente, el artículo 70 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral dispone que los remanentes de procesos electorales deben ser reconocidos en la contabilidad de los comités ejecutivos o directivos de los partidos políticos. En el diverso 93.2 del mismo ordenamiento, se prevé

"Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, no podrán ejercerse.

"Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.

"Queda prohibido realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del Presupuesto de Egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere este artículo."

⁵⁷ Ídem.

⁵⁸ Artículo 60, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos.



que el patrimonio de la entidad, entre otros conceptos, se encuentra integrado por el superávit que genere en cada ejercicio con motivo de su operación.

175. Aunado a lo anterior, se reitera, que conforme al capítulo III del título octavo de la Ley General de Partidos Políticos, éstos se encuentran obligados a presentar distintos informes sobre el origen y el destino de sus recursos ordinarios y de campaña (trimestrales de avance de ejercicio, anuales de gastos ordinarios, de precampaña, y de campaña). La revisión de estos informes y la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera se encuentra a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través de la Comisión de Fiscalización.⁵⁹

176. Lo anterior pone de manifiesto que lo infundado del argumento es que, contrario a lo señalado por la parte accionante, los recursos renunciados o reintegrados en cualquier tiempo a la Tesorería de la Federación por parte de los partidos políticos, **siempre y cuando no se trate de remanentes –este aspecto será abordado más adelante–**, no escapan de la fiscalización que realice la aludida Comisión en tanto que, conforme al esquema de informes periódicos o anuales que presenten las formaciones políticas, éstos deberán reportar tal reintegro y, por ende, la Comisión estará en posibilidad de desplegar sus funciones de comprobación, investigación, información y asesoramiento a fin de verificar lo reportado por los sujetos obligados.

177. Así, la renuncia o reintegro parciales del financiamiento no escapan del conocimiento y contabilidad del Instituto Nacional Electoral, pues justamente al estar facultado para fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos en términos del artículo 41 de la Constitución Federal, es que necesariamente, habrá de tener noticia de los recursos que se devuelvan.

178. Sobre todo, si de la lectura del artículo 23, numeral 1, inciso d), párrafo quinto, se advierte que en ningún supuesto se soslaya la participación del Instituto Nacional Electoral; el contenido que aquí nos interesa es el siguiente:

⁵⁹ Artículo 77, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos.



"Los recursos a que se refiere el párrafo anterior deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación **por acuerdo del Consejo General de la autoridad electoral**, cuando no hayan sido entregados a los partidos políticos y a solicitud del Comité Ejecutivo Nacional o instancia equivalente que ostente la representación legal del partido.

"En el caso de recursos que ya se hubieran entregado a los partidos políticos o de remanente del ejercicio, por concepto de financiamiento para actividades ordinarias permanentes, el Comité Ejecutivo Nacional o instancia equivalente que ostente la representación legal del partido tramitará su reintegro ante la Tesorería de la Federación e **informará al Consejo General de la autoridad electoral la decisión correspondiente**. El reintegro de los remanentes del ejercicio se podrá realizar hasta en tanto no sea presentado a la Unidad Técnica, el informe anual previsto en el artículo 78, numeral 1, inciso b), de la presente Ley."

179. Nótese que la normativa impugnada transcrita da intervención al Instituto Nacional Electoral. Si se trata de la renuncia de los recursos, éstos se encuentran en posesión del aludido instituto electoral y únicamente serán transferidos por acuerdo de su Consejo General, es decir, este supuesto es evidente que no escapa a su facultad fiscalizadora ni afecta el ciclo presupuestario; ahora, si se habla del reintegro de los recursos, el Comité Ejecutivo Nacional o instancia equivalente que ostente la representación legal del partido lo tramitará ante la Tesorería de la Federación e informará al Consejo General de la autoridad electoral la decisión correspondiente –este supuesto se explica enseguida–.

180. Atento a lo anterior, en ningún momento se fomenta la opacidad en el manejo de recursos o se evita su rastreo o seguimiento, pues como ya se precisó, el Instituto Electoral tendrá conocimiento de los recursos renunciados o reintegrados a la Tesorería de la Federación.

181. Ello es así, porque en el supuesto de renuncia el Instituto tiene la posesión del recurso y su constante vigilancia hasta que él mismo lo reintegra; y en la hipótesis de reintegro en cualquier tiempo, siempre que no se trate de remanentes, el Comité Ejecutivo Nacional o instancia equivalente que ostente la representación legal del partido tendrá que informar al Consejo General del



Instituto Nacional Electoral la decisión correspondiente sobre el reintegro, y porque precisamente al ejercer sus facultades de fiscalización respecto de los ingresos y egresos de los partidos políticos podrá verificar tal situación, y registrar los reintegros relativos para tenerlos en cuenta en su determinación final.

182. Por ende, no se afectan las facultades de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, pues la legislación es armónica con el resto del andamiaje legal y contempla lo necesario para que de darse el supuesto de reintegro, el recurso no escape al control y vigilancia de la autoridad fiscalizadora, como parte del procedimiento y rendición de cuentas del destino del erario público que está diseñado para detectar y proscribir cualquier actividad irregular que infrinja la ley.

183. Lo recién precisado no puede ser entendido de otro modo en tanto que el artículo 17, fracción VII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación⁶⁰ establece expresamente que para la fiscalización de la cuenta pública la Auditoría Superior de la Federación tiene la atribución de verificar que **las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes, entre otras, con la Ley General de Partidos Políticos.**

184. Es en esta ley donde ahora se contempla, por un lado, el derecho de los partidos políticos de hacer el reintegro parcial de su financiamiento público federal para actividades ordinarias permanentes en casos emergentes y, por otro lado, la obligación de informar esa situación al Instituto Nacional Electoral. Todo ello en los términos ya apuntados.

⁶⁰ "Artículo 17. Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"VII. Verificar que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes Federal de Deuda Pública, General de Partidos Políticos; Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación; de Asociaciones Público Privadas, de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad y de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, las correspondientes a obras públicas y adquisiciones de las entidades federativas, y demás disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables a estas materias ..." (énfasis añadido)



185. En virtud de lo anterior, es que tampoco le asiste razón a la parte accionante cuando señala que el Congreso de la Unión no debió determinar en una ley la procedencia o aplicación de las atribuciones de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. Ello, ya que los sistemas de fiscalización, contabilidad, revisión, seguimiento y, en su caso, sanción, en materia de origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los aludidos sujetos obligados previstos en la Ley General de Partidos, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y demás leyes aplicables quedan intocadas en los términos ya expuestos.

186. Tampoco es cierto que por virtud de esta reforma se otorgue a los partidos el carácter de ejecutor del gasto público, pues es el Instituto Nacional Electoral quien cuenta con esa calidad y por tanto, quien tiene la obligación de rendir cuentas a los órganos de fiscalización del Estado de los recursos públicos que le son entregados; pero de esto no se sigue necesariamente que exista una prohibición para que en otra normativa secundaria se contemple expresamente una excepción consistente en que un sujeto obligado pueda reintegrar el recurso público que pudiera tener a la Tesorería de la Federación; pues ello no implica reconocerle el carácter de órgano ejecutor de gasto público, sino que, únicamente busca que se pueda usar ese recurso con la mayor celeridad posible en caso de catástrofes o emergencias que pongan en grave peligro a la sociedad.

187. Además, debe quedar claro que la permisión excepcional prevista por la normativa impugnada no alcanza para desatender las obligaciones de los entes de interés público de cara a los procedimientos de fiscalización y rendición de cuentas que en la generalidad del ejercicio fiscal han venido haciendo.

188. Por otra parte, este Pleno ha retomado las ideas sobre democracia, Estado de derecho y derechos humanos que expresó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva **OC-28/21** de siete de junio de dos mil veintiuno, en la cual se retoman elementos sustanciales del orden democrático en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos:⁶¹

⁶¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 151/2021, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 3 de febrero de 2022.



"...

"45. Si bien **el principio democrático implica que los gobernantes serán electos por la mayoría**, uno de los objetivos principales de una democracia debe ser el respeto de los derechos de las minorías. **Este respeto se garantiza mediante la protección del Estado de Derecho y de los derechos humanos ...**

"58. El artículo XX de la Declaración Americana establece que '[t]oda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres'.

"59. Por su parte, el artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y iii) a acceder a las funciones públicas de su país, en condiciones generales de igualdad. A diferencia de otros artículos de la Convención, el artículo 23 establece que, sus titulares no sólo deben gozar de derechos, sino también de 'oportunidades'. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

"60. **La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan de forma individual u organizadas**, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

"65. **Las obligaciones que emanan del artículo 23 de la Convención deben ser interpretadas tomando en cuenta el compromiso de los Estados de la región de establecer democracias representativas y respetar el Estado**



de Derecho, el cual se desprende de la propia Convención Americana, la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana."

189. Asimismo, en relación con el ejercicio del derecho a la democracia la Carta Democrática Interamericana establece en sus artículos 4, 11 y 13, lo siguiente:

"Artículo 4. Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, **el respeto por los derechos sociales** y la libertad de expresión y de prensa.

"La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia."

"Artículo 11. La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente."

"Artículo 13. La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio." (**énfasis añadido**)

190. Sobre esa base, el derecho otorgado por la norma aquí impugnada a los partidos políticos va encaminado a lograr la consolidación de la democracia, en la medida en que tiene cabida en el caso de catástrofes sufridas en territorio nacional por cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro; lo que de suyo significa que ocurre en un momento de atención preferente a los derechos sociales que puedan verse afectados con esas calamidades, incentivando un desarrollo social que es interdependiente con la democracia y además, este supuesto **es congruente con el fin último de los partidos políticos que es ver por el beneficio de la ciudadanía, pues son entes de interés social.**



191. Por otra parte, conforme al artículo 19 Ter de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria aquí impugnado, los recursos públicos reintegrados a la Tesorería de la Federación pasan a formar parte de la hacienda pública federal, con la categoría de aprovechamientos, y de conformidad con lo dispuesto en el diverso 3, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación,⁶² los aprovechamientos son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones.

192. Así, a partir del reintegro a la hacienda pública federal de los recursos que, en un primer momento, fueron etiquetados para las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, ahora serán considerados como aprovechamientos del Estado cuyo destino será determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

193. Así, la fiscalización de estos recursos públicos, al haber sido reintegrados a la Tesorería de la Federación, se regirá conforme a las reglas aplicables a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto de la cuenta pública federal, la cual se entrega a la Cámara de Diputados, en términos del artículo 74, fracción VI, de la Constitución. Esto quiere decir que estos recursos públicos serán fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación.⁶³

⁶² Código Fiscal de la Federación

"Artículo 3o. Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

"Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, podrán ser destinados a cubrir los gastos de operación e inversión de las dependencias encargadas de aplicar o vigilar el cumplimiento de las disposiciones cuya infracción dio lugar a la imposición de la multa, cuando dicho destino específico así lo establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

"Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado."

⁶³ De acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la fiscalización de la cuenta pública comprende:

a) La fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones



194. Específicamente, por lo que respecta a los aprovechamientos obtenidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Ley de Ingresos de la Federación aplicable al presente ejercicio fiscal, dispone que, para efectos de los informes que dicha dependencia entrega a la Cámara de Diputados, de manera mensual y trimestral, se deberá incluir la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, la información sobre el origen de los ingresos generados por los aprovechamientos a que se refiere el numeral 6.61.22.04 (Otros aprovechamientos).⁶⁴

195. Así, contrario a lo señalado por la parte accionante, este Tribunal Pleno no advierte que con la normatividad impugnada se afecte el ciclo presupuestario ni la rendición de cuentas respecto de estos recursos, pues como ya quedó evidenciado, **el no ejercicio de los mismos no se sustrae del conocimiento del Instituto Nacional Electoral, y cuando efectivamente sean gastados, quedará la fiscalización a cargo de la Auditoría Superior de la Federación;** y, por ende, hay compatibilidad con el régimen constitucional y legal previsto en materia de Presupuesto de Egresos.

196. Además, con independencia de la vía en que los montos regresen a la propiedad del erario público, esto es, a través del Instituto Nacional Electoral o por conducto de los partidos políticos, no se desnaturaliza su carácter de recursos públicos no gastados. Por ende, las autoridades hacendarias podrán ejercer sus facultades para el control y vigilancia en los términos ya precisados.

197. No obstante lo anterior, este Pleno considera **fundado** el argumento referente al reintegro de los remanentes del financiamiento del ejercicio correspondiente.

legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

b) La práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

⁶⁴ Artículos 1o., párrafo décimo cuarto, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2022 y 107, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.



198. En efecto, este Pleno advierte que la normativa impugnada, al prever que los partidos políticos pueden reintegrar el financiamiento público tratándose de los remanentes del ejercicio respectivo, resulta inconstitucional, porque ese reintegro de remanentes se traduce en una merma a las facultades fiscalizadoras del Instituto Nacional Electoral y en una incompatibilidad con el ciclo presupuestal.

199. Ello es así porque, de conformidad con lo que establece el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), punto 6, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos corresponde al Instituto Nacional Electoral, a través del Consejo General, la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización de la referida Comisión; y cuya actividad forma parte del ciclo presupuestal anual que ya ha quedado evidenciado previamente.

200. Así, por definición y con base en lo hasta aquí expuesto, se puede advertir que la decisión sobre si existe o no un remanente en el ejercicio anual corresponde al Instituto Nacional Electoral, como ejecutor de gasto que es y como encargado de fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos; dicho de otro modo, no basta con que un partido político considere que habrá en su contabilidad interna un remanente, sino que ello en todo caso ocurrirá hasta que sea agotado el procedimiento de fiscalización previamente señalado por parte del instituto y de sus órganos competentes, en el cual se revisen los informes hechos por los entes políticos y se compruebe el destino de los gastos.

201. Además, como se dijo, se advierte una incompatibilidad entre la norma y el ciclo presupuestal porque aquella permite que el reintegro de remanentes se realice hasta tanto no sea presentado a la Unidad Técnica el informe anual de gasto ordinario, el cual puede ser presentado a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, según se advierte del artículo 78, numeral 1, inciso b), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos.

202. Lo anterior se traduce en que los partidos políticos puedan reintegrar lo que consideren un remanente, sin que así haya sido determinado por el Instituto Nacional Electoral y, además, hacerlo hasta dos meses después de ter-



minado el ejercicio fiscal, con todas las consecuencias que eso conlleva de cara al ciclo presupuestario, y ello no tiene sustento constitucional.

203. En consecuencia, al resultar **fundada** esta parte del argumento expuesto por la parte accionante, este Alto Tribunal concluye que las porciones normativas relacionadas con el reintegro de remanentes deben declararse inválidas, en los términos precisados en el capítulo de efectos de esta sentencia.

204. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de ocho votos.

VII. EFECTOS

205. En términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con base en las consideraciones previamente expuestas, se declara la invalidez de los enunciados normativos que a continuación se especifican.

206. Se declara la **invalidez** del artículo 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero, en su porción normativa "**El reintegro de recursos correspondientes a financiamiento para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos también será aplicable tratándose de remanentes del ejercicio respecto de este tipo de financiamiento**", y quinto, en sus porciones normativas "**o de remanente del ejercicio**" y "**El reintegro de los remanentes del ejercicio se podrá realizar hasta en tanto no sea presentado a la Unidad Técnica, el informe anual previsto en el artículo 78, numeral 1, inciso b), de la presente Ley.**", de la Ley General de Partidos Políticos.

207. Así como del artículo 19 Ter, en sus porciones normativas "**o remanentes de recursos**" y "**preferentemente**", de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

208. De modo que la normativa en comento deberá leerse como a continuación se precisa:



Ley General de Partidos Políticos

"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos:

"a) a c) ...

"d) ...

"...

"Los partidos políticos podrán renunciar parcialmente y, en su caso reintegrar, en cualquier tiempo, su financiamiento para actividades ordinarias permanentes, siempre que no se vea afectado el cumplimiento de dichas actividades y prevalezcan en su financiamiento los recursos públicos sobre los de origen privado, en el caso de catástrofes sufridas en territorio nacional por cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro. El reintegro de recursos correspondientes a financiamiento para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos también será aplicable tratándose de remanentes del ejercicio respecto de este tipo de financiamiento.

"Los recursos a que se refiere el párrafo anterior deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación por acuerdo del Consejo General de la autoridad electoral, cuando no hayan sido entregados a los partidos políticos y a solicitud del Comité Ejecutivo Nacional o instancia equivalente que ostente la representación legal del partido.

"En el caso de recursos que ya se hubieran entregado a los partidos políticos ~~o de remanente del ejercicio~~, por concepto de financiamiento para actividades ordinarias permanentes, el Comité Ejecutivo Nacional o instancia equivalente que ostente la representación legal del partido tramitará su reintegro ante la Tesorería de la Federación e informará al Consejo General de la autoridad electoral la decisión correspondiente. El reintegro de los remanentes del ejercicio se podrá realizar hasta en tanto no sea presentado a la Unidad Técnica, el informe anual previsto en el artículo 78, numeral 1, inciso b), de la presente Ley."

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

"**Artículo 19 Ter.** Los ingresos, por concepto de aprovechamientos, que correspondan a las disponibilidades ~~o remanentes de recursos~~ que los partidos políticos enteren a la Tesorería de la Federación en términos del artículo 23, numeral 1, inciso d), cuarto párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos, podrán ser destinados por la Secretaría ~~preferentemente~~ para atender los efectos de cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro."



209. La declaración de invalidez aquí decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

210. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—**Se desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los **artículos 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero**, en sus porciones normativas "en su caso reintegrar" y "o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro", **cuarto y quinto** –con la salvedad precisada en el punto resolutiveo cuarto–, y **25, numeral 1, párrafo último**, en su porción normativa "o reintegro", de la Ley General de Partidos Políticos, y **19 Ter** –con las salvedades precisadas en el punto resolutiveo cuarto– de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, adicionados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós.

TERCERO.—**Se reconoce la validez** de los artículos 23, numeral 1, inciso d), párrafo tercero –con las salvedades precisadas en los puntos resolutiveos segundo y cuarto–, y 25, numeral 1, párrafo último –con la salvedad precisada en el punto resolutiveo segundo–, de la Ley General de Partidos Políticos, adicionados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós.

CUARTO.—**Se declara la invalidez** de los artículos 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero, en su porción normativa "El reintegro de recursos correspondientes a financiamiento para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos también será aplicable tratándose de remanentes del ejercicio respecto de este tipo de financiamiento", y quinto, en sus porciones normativas "o de remanente de ejercicio" y "El reintegro de los remanentes del ejercicio se podrá realizar hasta en tanto no sea presentado a la Unidad Técnica, el informe



anual previsto en el artículo 78, numeral 1, inciso b), de la presente Ley", de la Ley General de Partidos Políticos y 19 Ter, en sus porciones normativas "o remanentes de recursos" y "preferentemente", de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, adicionados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Unión.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo 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 la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Origen y destino de los recursos del financiamiento público de los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes", consistente en reconocer la validez de los artículos 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero, en sus porciones normativas "en su caso reintegrar" y "o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro",



cuarto y quinto, y 25, numeral 1, párrafo último, en su porción normativa "o reintegro", de la Ley General de Partidos Políticos y 19 Ter de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la parte referente al reintegro del financiamiento público de los partidos políticos, adicionados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor.

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 seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.1, denominado "Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", consistente en reconocer la validez de los artículos 23, numeral 1, inciso d), párrafo tercero, y 25, numeral 1, párrafo último, de la Ley General de Partidos Políticos, adicionados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, González Alcántara Carrancá, salvo por la invalidez del referido artículo 23, numeral 1, inciso d), párrafo tercero, en su porción normativa "o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro", Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Origen y destino de los recursos del financiamiento público de los partidos políticos



para actividades ordinarias permanentes", consistente en reconocer la validez de los artículos 23, numeral 1, inciso d), párrafo tercero, y 25, numeral 1, párrafo último, en la parte referente a la renuncia del financiamiento público de los partidos políticos, de la Ley General de Partidos Políticos, adicionados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Origen y destino de los recursos del financiamiento público de los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes", consistente en declarar la invalidez del artículo 19 Ter, en su porción normativa "preferentemente", de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, adicionado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá por la invalidez total de los preceptos, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales por la invalidez total de los preceptos, Pardo Rebolledo por la invalidez total de los preceptos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán por la invalidez total de los preceptos y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de la propuesta modificada del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado "Fiscalización y rendición de cuentas de los recursos que se reintegran a la Tesorería de la Federación, consistente en declarar la invalidez de los artículos 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero, en su porción normativa "El reintegro de recursos correspondientes a financiamiento para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos también será aplicable tratándose de remanentes del ejercicio respecto de este tipo de financiamiento", y quinto, en sus porciones normativas "o de remanente del ejercicio" y "El reintegro de los remanentes del ejercicio se podrá realizar hasta en



tanto no sea presentado a la Unidad Técnica, el informe anual previsto en el artículo 78, numeral 1, inciso b), de la presente Ley", de la Ley General de Partidos Políticos y 19 Ter, en su porción normativa "o remanentes de recursos", de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, adicionados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández votaron por la invalidez de todo el sistema. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra y por la validez de los preceptos indicados. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto aclaratorio.

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 surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión.

En relación con el punto resolutive quinto:

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.

Las señoras Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de doce de septiembre 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.

El señor Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión de veintidós de septiembre de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de diez 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.

Firman el señor Ministro presidente y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos que autoriza y da fe.

Nota: Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 151/2021 y 139/2019 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 2 de septiembre de 2022 a las 10:11 horas y 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 63 y 15, Tomo I, julio de 2022, página 617, con números de registro digital: 30900 y 30773, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de junio de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 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 4 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 52/2022 respecto del estudio de fondo en el subapartado "VI.2. Origen y destino de los recursos del financiamiento público de los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes".

1. En sesión pública de diez de octubre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro en la que analizó la validez de diversas reformas a la Ley General de Partidos Políticos y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
2. La materia de este voto se centra en el pronunciamiento del Tribunal Pleno respecto los artículos 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero, en sus porciones normativas "en su caso reintegrar" y "o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro", cuarto y quinto y, 25, numeral 1, párrafo último, en su porción normativa "o reintegro", de la Ley General de Partidos Políticos, así como del diverso 19 Ter de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en la parte referente al reintegro del financiamiento público de los partidos políticos.



3. El proyecto original presentado ante el Tribunal Pleno en la sesión indicada proponía reconocer la **validez de los artículos señalados** por tres razones. Primera, consideraba que no resultaban en una invasión al ámbito de competencias de las entidades federativas por parte el Congreso de la Unión. Segunda, estimó que existía un fundamento constitucional para que los partidos políticos pudieran disponer de su financiamiento ordinario en este tipo de donativos. Por último, desestimó que los preceptos afectaran la equidad del proceso electoral.
4. La propuesta no alcanzó mayoría. Por el contrario, seis Ministras y Ministros consideramos que las normas eran inválidas. Sin embargo, al no alcanzar una mayoría calificada, **se desestimó la acción de inconstitucionalidad**¹ en relación con los artículos impugnados.
5. En este voto particular desarrollaré las razones por las que considero que las normas impugnadas eran inconstitucionales.
6. En primer lugar, quisiera delimitar la materia de mi disenso. En este sentido, reconozco la validez del mecanismo que permite la **renuncia parcial** del financiamiento ordinario de los partidos. Conforme a este mecanismo, el Instituto Nacional Electoral (en adelante, "INE") no entrega los recursos a los partidos, sino a la Tesorería de la Federación para que sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien disponga de los mismos en los términos que establezca la ley.
7. Desde mi perspectiva, la renuncia parcial de un derecho es constitucional pues, en principio: **1)** no pone en peligro el cumplimiento de las actividades ordinarias de los partidos políticos; y, **2)** deja al órgano especializado en la fiscalización de los partidos la decisión última sobre su viabilidad, esto es, al INE.
8. Además, dado que los recursos no han entrado al patrimonio de los partidos, no están sujetos todavía a sus reglas específicas de fiscalización; particularmente, **la regla que establece que los partidos sólo pueden utilizar su financiamiento para el fin para el cual les fue otorgado.**
9. Mi disenso ante la propuesta se centró en el reconocimiento de validez de los mecanismos que permiten el reintegro del financiamiento público ordinario de los partidos en cualquier tiempo, o como remanente, directamente a la Tesorería de la Federación, para ser utilizado discrecionalmente por la Secretaría

¹ Se **expresó una mayoría de seis votos en contra** de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán.



de Hacienda y Crédito Público. Desde mi punto de vista, **este mecanismo es inconstitucional.**

10. Este Tribunal Pleno ha decidido en múltiples ocasiones que los partidos políticos solamente pueden utilizar su financiamiento público para el fin específico para el cual les fue otorgado, de conformidad con el artículo 41, fracción II, de la Constitución Federal. Lo anterior, pues el financiamiento público es un medio para que cumplan con el fin constitucional de funcionar como vehículos para que la ciudadanía acceda a cargos públicos, por la vía democrática, en condiciones de paridad.
11. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 50/2017, el Tribunal en Pleno, por unanimidad de once votos, sostuvo que las ministraciones para actividades ordinarias, única y exclusivamente se pueden destinar al continuo mantenimiento integral de la estructura orgánica del partido político. Con anterioridad, este Tribunal Pleno ya había alcanzado similares conclusiones en el criterio en la tesis jurisprudencial P./J. 66/2014 (10a.),² en el que estableció que el financiamiento ordinario no puede ser utilizado para actividades proselitistas.
12. Las aportaciones de los partidos políticos al Poder Ejecutivo Federal para atender desastres naturales **no son gastos relacionados con el mantenimiento de la estructura orgánica de los partidos políticos.** Por ello, concluyo que los mecanismos previstos en las normas impugnadas que permiten el reintegro de recursos no cumplen con las finalidades del financiamiento público ordinario y **se encuentran prohibidas** por la Constitución Federal.
13. Adicionalmente, **como motivo de inconstitucionalidad distinto**, estimo que el artículo 19 Ter de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vulnera el principio de legalidad, el cual exige que cualquier gasto deba estar previsto en el presupuesto de egresos o en alguna ley, y **no de manera genérica**, sino especificando partida y monto autorizado.

² Criterio contenido en las tesis de jurisprudencia número P./J. 66/2014 (10a.), emitida por el Pleno, con el rubro siguiente: "FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. LOS ARTÍCULOS 72, PÁRRAFO 2, INCISOS B) Y F), Y 76, PÁRRAFO 3, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS SON INCONSTITUCIONALES AL ESTABLECER LOS GASTOS DE 'ESTRUCTURA PARTIDISTA' Y DE 'ESTRUCTURAS ELECTORALES' DENTRO DE LAS MINISTRACIONES DESTINADAS AL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES DE AQUELLOS ENTES Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, EL PÁRRAFO 3 DEL MENCIONADO NUMERAL 72.". Disponible para su consulta en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, diciembre 2014, Tomo I, página 12, con número de registro digital: 2008150.



14. La norma establece que el dinero enterado a la Tesorería de la Federación por los reintegros de los partidos políticos podrá ser utilizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público preferentemente para atender desastres naturales o cualquier otro evento que ponga a la sociedad en grave peligro.
15. La redacción de la norma adolece de vaguedad y permite que el gasto asignado a financiamiento ordinario de partidos políticos tenga un destino incierto que podrá ser definido durante el ejercicio por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que exista un monto o incluso una partida específica en la ley o en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
16. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 139/2019,³ en la que se analizó la Ley de Austeridad Republicana, este Tribunal Pleno determinó, por mayoría calificada, que el Poder Ejecutivo no podría decidir por decreto el destino de los ahorros generados por ese mismo Poder. Por mayoría de razón, entiendo que mucho menos podría disponer de los ahorros generados por un partido político para un fin que no esté previsto en el presupuesto de egresos.
17. Por lo tanto, considero que **son inconstitucionales** las porciones "**o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro**" y "**preferentemente**" plasmados en el artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos y en el diverso 19 Ter de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 66/2014 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de diciembre de 2014 a las 9:35 horas, con el número de registro digital: 2008150.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de junio de 2023.

Este voto se publicó el viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos concurrente y particular que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 52/2022 resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de diez de octubre de dos mil veintidós.

³ Ver **acción de inconstitucionalidad 139/2019** resuelta el cinco de abril de dos mil veintidós y aprobada en lo relevante por mayoría de nueve votos.



En la sesión de referencia el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós en el que se adicionaron los párrafos tercero, cuarto y quinto del inciso d) del numeral 1 del artículo 23, y un último párrafo del numeral 1 del artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos, así como el artículo 19 Ter a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Preceptos normativos relacionados con la posibilidad de que los partidos renuncien a una parte del financiamiento cuando aún no les ha sido entregado; o a devolver una parte de lo ya recibido; o a reintegrar sus remanentes del ejercicio, en estos dos últimos casos, directamente a la Tesorería de la Federación, a fin de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los etiquete como aprovechamientos y los aplique para resarcir los daños de catástrofes en el país, preferentemente.

En el caso, considero que existen dos apartados que ameritan, por una parte, que emita un voto concurrente, ya que si bien coincide con el apartado en el que se determina que no se actualiza transgresión a la veda legislativa en materia electoral, sin embargo, considero que es necesario realizar una precisión adicional; por otra parte, emito voto particular, ya que no comparto la invalidez de los artículos 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero, en su porción normativa "*El reintegro de recursos correspondientes a financiamiento para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos también será aplicable tratándose de remanentes del ejercicio respecto de este tipo de financiamiento*", y quinto, en sus porciones normativas "*o de remanente de ejercicio*" y "*El reintegro de los remanentes del ejercicio se podrá realizar hasta en tanto no sea presentado a la Unidad Técnica, el informe anual previsto en el artículo 78, numeral 1, inciso b), de la presente Ley*", de la Ley General de Partidos Políticos y 19 Ter, en sus porciones normativas "*o remanentes de recursos*" y "*preferentemente*", de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria impugnada; lo anterior, por las razones que se expondrán a continuación.

Voto concurrente en el "*Tema VI. 1. Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General*"

Si bien en el "*Tema VI. 1. Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General*" comparto que la normativa impugnada no puede considerarse una modificación legal fundamental para efectos de la actualización de esa violación, ya que sólo introdujo



la facultad potestativa de los partidos políticos para que, de estimarlo conveniente, renuncien a recibir, reintegren, o entreguen los remanentes, de una parte de su financiamiento público federal para actividades ordinarias a fin de reintegrarlo a la Tesorería de la Federación, con el objetivo de aplicarlo, preferentemente, para resarcir los daños causados por catástrofes acaecidas en el territorio nacional; temática que no tiene vinculación con los procesos electorales que en la época de publicación de las normas estaban en curso,¹ pues depende de las propias organizaciones políticas decidir si cuentan o no con recursos o remanentes de origen federal, y la posibilidad de ajustar su financiamiento para dichos objetivos de emergencia.

Si bien es cierto que la renuncia de recibir, o la acción de reintegrar lo recibido o devolver los remanentes del financiamiento público, durante los procesos electorales, podría ser interpretada como una forma de propaganda a favor de partidos y/o candidatos.

También lo es que en el caso debe considerarse lo previsto en los artículos 35, fracción VIII, numeral 4o. y 41, fracción III, apartado C, ambos de la Constitución General, que establecen:

"Artículo 35.

"...

"VIII. ...

"...

"4o. ...

"...

"Durante el tiempo que comprende el proceso de consulta popular, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, salvo aquellas que tengan como fin difundir campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia; ..."

¹ Aguascalientes, inició el 07/10/2021; Durango, inició el 01/11/2021; Hidalgo inició el 15/12/2021; Oaxaca inició el 05/09/2021; Quintana Roo inició el 02/01/2022; Tamaulipas inició el 12/09/2021.



"Artículo 41.

"...

"III. ...

"Apartado C. ...

"Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán 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."

De lo transcrito se advierte que las campañas relacionadas con la protección civil constituyen una de las excepciones que se prevén a nivel constitucional aun cuando estén en curso procesos electorales o de revocación de mandato.

Ello, encuentra explicación en que, en esos casos, lo que demanda la sociedad es el apoyo a la población vulnerable por una calamidad, la cual el Estado tiene la ineludible obligación de atender por todos los medios y recursos económicos que estén a su alcance, incluido el apoyo de partidos políticos, ya que, por su carácter de instituciones de interés público, resulta congruente que cuenten con la facultad de contribuir al apoyo de la población afectada por un desastre.

Voto particular en el "Tema VI.2 Origen y destino de los recursos del financiamiento público de los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes"

Respetuosamente, no comparto la declaratoria de invalidez de los artículos:

- 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero, en su porción normativa "*El reintegro de recursos correspondientes a financiamiento para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos también será aplicable tratándose de remanentes del ejercicio respecto de este tipo de financiamiento*", y quinto, en sus porciones normativas "*o de remanente de ejercicio*" y "*El reintegro de*



los remanentes del ejercicio se podrá realizar hasta en tanto no sea presentado a la Unidad Técnica, el informe anual previsto en el artículo 78, numeral 1, inciso b), de la presente Ley", de la Ley General de Partidos Políticos.

- 19 Ter, en sus porciones normativas "*o remanentes de recursos*" y "*preferentemente*", de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La mayoría sustentó la invalidez de esas porciones normativas bajo la premisa relativa a que al prever que los partidos políticos pueden reintegrar el financiamiento público tratándose de los remanentes del ejercicio respectivo, resulta inconstitucional, porque el reintegro de remanentes se traducía en merma a las facultades fiscalizadoras del Instituto Nacional Electoral y en incompatibilidad con el ciclo presupuestal.

Respetuosamente, considero que lo anterior no es así, ya que tal y como lo establecía la propuesta original que fue sometida a consideración del Tribunal Pleno, debe tenerse presente que los partidos políticos en todo momento continúan obligados a formular informes periódicos en los que deberán reportar el reintegro directo de sus recursos a la Tesorería de la Federación y, a partir de ello, la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral se encuentra facultada para verificar lo reportado por los partidos, en términos de lo expresamente establecido en el artículo 23, numeral 1, inciso d), párrafo quinto, de la propia Ley General de Partidos Políticos, en el que se prevé que se "*... informará al Consejo General de la autoridad electoral la decisión correspondiente*".

Asimismo, la circunstancia de que los propios partidos sean quienes tramiten y entreguen sus recursos directamente a la Tesorería de la Federación no los convierte en "*ejecutores del gasto*" en términos presupuestales, pues el ejecutor del gasto sigue siendo el Instituto Nacional Electoral, ya que en este caso lo que se buscó fue favorecer la celeridad del flujo de los recursos en caso de catástrofes o emergencias que pongan en grave peligro a la sociedad.

Por otra parte, considero que debió declararse infundado el argumento de la parte actora en el sentido de que existe una supuesta afectación al ciclo presupuestario a cargo del Instituto Nacional Electoral (planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas).

Lo anterior, ya que, en lo que respecta a la planeación, programación y presupuestación, no se modifican las reglas constitucionales que rigen al financiamiento público de los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes.



Tampoco existe afectación alguna al ejercicio, control, seguimiento y rendición de cuentas, ya que en primer lugar, para que exista la renuncia parcial o el reintegro, debe garantizarse que los partidos puedan cumplir con los fines constitucionales que les son asignados, además de que, de existir esa operación, se debe notificar a la autoridad electoral a efecto de que se dé seguimiento a la evolución patrimonial del partido y ello se vea reflejado al verificarse, mediante los procedimientos de fiscalización, la correcta aplicación de los recursos en el ejercicio fiscal correspondiente.

Asimismo, cuando los partidos reintegran directamente parte de sus recursos a la Tesorería de la Federación, esas cantidades quedan etiquetadas como aprovechamientos, los cuales se controlan conforme a las reglas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y serán fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación, lo cual aunado a los informes que rinden periódicamente los partidos sobre el destino de su financiamiento, implica que no ejercerlos parcialmente, no es ignorado por el Instituto Nacional Electoral y su gasto efectivo de cualquier forma quedará bajo la fiscalización de la autoridad correspondiente.

Son esas razones las que sustentan los presentes votos concurrente y particular.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de junio de 2023.

Este voto se publicó el viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 52/2022.

En sesión celebrada el diez de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 52/2022, promovida por diversos integrantes del Senado de la República en contra del sistema normativo conformado por los artículos 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero, cuarto y quinto;¹ y 25,

¹ "Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos:

"...

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás leyes federales o locales aplicables.



numeral 1, último párrafo,² ambos de la Ley General de Partidos Políticos, así como el 19 Ter³ de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, adicionados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós.

En la sesión correspondiente me posicioné por la **invalidez del sistema normativo impugnado**. A continuación expresaré las razones que justifican mi postura, a partir de los subapartados temáticos en los que se dividió el estudio de fondo.

Subapartado VI.1. Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴

" ...

"Los partidos políticos podrán renunciar parcialmente y, en su caso reintegrar, en cualquier tiempo, su financiamiento para actividades ordinarias permanentes, siempre que no se vea afectado el cumplimiento de dichas actividades y prevalezcan en su financiamiento los recursos públicos sobre los de origen privado, en el caso de catástrofes sufridas en territorio nacional por cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro. El reintegro de recursos correspondientes a financiamiento para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos también será aplicable tratándose de remanentes del ejercicio respecto de este tipo de financiamiento.

"Los recursos a que se refiere el párrafo anterior deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación por acuerdo del Consejo General de la autoridad electoral, cuando no hayan sido entregados a los partidos políticos y a solicitud del Comité Ejecutivo Nacional o instancia equivalente que ostente la representación legal del partido.

"En el caso de recursos que ya se hubieran entregado a los partidos políticos o de remanente del ejercicio, por concepto de financiamiento para actividades ordinarias permanentes, el Comité Ejecutivo Nacional o instancia equivalente que ostente la representación legal del partido tramitará su reintegro ante la Tesorería de la Federación e informará al Consejo General de la autoridad electoral la decisión correspondiente. El reintegro de los remanentes del ejercicio se podrá realizar hasta tanto no sea presentado a la Unidad Técnica, el informe anual previsto en el artículo 78, numeral 1, inciso b), de la presente Ley."

² "Artículo 25.

"1. Son obligaciones de los partidos políticos:

" ...

"No constituirá una falta al inciso n) del presente numeral la renuncia o reintegro del financiamiento público que en su caso realicen los partidos políticos en los términos del inciso d) del numeral 1, del artículo 23 de esta Ley."

³ "Artículo 19 Ter. Los ingresos, por concepto de aprovechamientos, que correspondan a las disponibilidades o remanentes de recursos que los partidos políticos enteren a la Tesorería de la Federación en términos del artículo 23, numeral 1, inciso d), cuarto párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos, podrán ser destinados por la Secretaría preferentemente para atender los efectos de cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro."

⁴ "Artículo 105. ...



En relación con este tópico, en la sentencia se establece que no hubo violación a lo previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, en el que se establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en el que vayan a aplicarse, periodo en el que no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Al respecto, se retoma lo sostenido por el Tribunal Pleno en cuanto a que, para determinar si una reforma viola la veda electoral, se debe verificar: 1) la temporalidad de la reforma; 2) el proceso con el que está vinculada; y, 3) la naturaleza de los cambios realizados. A partir de esta metodología, en la sentencia se expone que al momento de la publicación de la reforma impugnada estaban en curso seis procesos electorales locales y federales, esto es, que se emitió durante el periodo de veda. También se establece que la reforma se vincula con los procesos electorales en curso, pues se introdujo la posibilidad de que los partidos políticos puedan reintegrar una parte del financiamiento público para actividades ordinarias, en cualquier tiempo o como remanente del ejercicio fiscal, en caso de catástrofes sufridas en territorio nacional que pongan a la sociedad en grave peligro, por lo que a partir de su vigencia los partidos políticos contendientes podrían reintegrar parte de su financiamiento federal.

Sin embargo, se concluye que tales modificaciones no son de naturaleza fundamental, puesto que no alteran las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral. Esto, porque se trata de disposiciones que no forman parte del marco legal del procedimiento electoral, de tal modo que las reglas aplicables "*directamente*" en los comicios en curso quedaron intocadas. Además, porque se trata de normas que no ordenan o prohíben una conducta, sino que establecen la posibilidad de realizarla, y que este mecanismo se traduce en transformar una permisión débil en una fuerte, esto es, que sólo se precisó una posibilidad que ya estaba implícita en el ordenamiento jurídico.

Como lo sostuve en la sesión respectiva, no comparto esta apreciación, pues considero que la reforma impugnada **sí violó la veda legislativa en materia electoral.**

Sobre este tema, es importante destacar que el mandato previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, tiene su razón de ser

"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales."



en la protección del principio de certeza electoral, que consiste en la necesidad de que todos los participantes de los procesos electorales conozcan las reglas fundamentales que rigen el proceso electivo.

Desde mi perspectiva, la reforma impugnada en esta acción de inconstitucionalidad constituye una modificación fundamental que tiene incidencia en los procesos electorales, pues con motivo de ella se rediseñaron las reglas relativas al financiamiento público de los partidos políticos. En este sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 145/2017 y su acumulada 146/2017,⁵ el Tribunal Pleno declaró la invalidez de un decreto de reformas al Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, en el que se establecía la posibilidad de que, en atención a un fenómeno o catástrofe natural, se eliminara el financiamiento público a partidos políticos, por lo que consideró que alteraba el marco jurídico aplicable al proceso electoral, en tanto rediseñaba las reglas relativas al acceso a financiamiento público por parte de los partidos, durante y fuera de los procesos electorales.

De acuerdo con el sistema normativo impugnado en el presente caso, para que un partido político pueda ejercer la opción de reintegrar sus recursos deben cumplirse, entre otros requisitos, que éste no se vea afectado en el cumplimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Desde mi punto de vista, esto genera una distorsión perversa en el sistema, pues mientras que los partidos con mayor capital podrán devolver una parte de sus recursos y con ello ganar prestigio o simpatía con el electorado sin resentir una pérdida económica importante, los partidos políticos con menor capital se verán socialmente presionados a hacerlo, pero impedidos para realizarlo por la afectación que generaría sobre su condición estructural y el desarrollo de sus actividades ordinarias.

Tampoco comparto que el objeto del decreto impugnado haya sido transformar una permisión débil en una fuerte, esto es, que se trata de una opción que ya se encontraba implícita en el ordenamiento jurídico, pues lo cierto es que el doce de enero de dos mil veintidós, es decir, antes de la emisión de la reforma impugnada, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG12/2022, por el que, entre otras cosas, determinó que no resulta posible la devolución de los recursos que ya han sido ministrados a los partidos

⁵ Resueltas en sesión de ocho de enero de dos mil dieciocho. El resolutivo correspondiente se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. La Ministra Luna Ramos votó en contra.



políticos, pues *"el financiamiento ya depositado se encuentra afectado por disposición constitucional para la consecución de una finalidad a la que el ordenamiento confiere especial relevancia"*, por lo que la autoridad electoral consideró que la única forma viable para devolver recursos por concepto de financiamiento público federal ordinario es a través del procedimiento previsto para el reintegro de remanentes.

Así, bajo mi entendimiento, el decreto impugnado sí introdujo una posibilidad que antes no se encontraba permitida, lo que constituye una modificación sustancial que no podía realizarse durante procesos electorales, pues aunque los recursos que en su caso se reintegrarán no son aquellos destinados a campañas electorales, sino a las actividades ordinarias permanentes, lo importante es que se trata de un mecanismo que repercute en la equidad en la contienda.

Por todas estas razones mi posicionamiento fue por la invalidez del decreto impugnado, al vulnerar la veda legislativa en materia electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.

Subapartado VI.2. Origen y destino de los recursos del financiamiento público de los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes

Por un lado, en este subapartado de la sentencia se desestiman diversos argumentos que los accionantes formularon bajo la premisa de que el sistema normativo impugnado permite que los partidos políticos reintegren a la Tesorería de la Federación parte de su financiamiento local, lo que, desde su perspectiva, transgrede la distribución de competencias entre órdenes de gobierno, el sistema constitucional de aprobación de los presupuestos de egresos de las entidades federativas, así como el de rendición de cuentas sobre los ingresos y egresos de los entes públicos locales.

Al respecto, en la sentencia se señala que en el sistema normativo impugnado no se hace referencia al financiamiento estatal, además, que de la exposición de motivos se desprende que la intención del legislador fue regular la renuncia o reintegro del financiamiento público federal; asimismo, se destaca que dicha posibilidad se presenta en caso de catástrofes sufridas por cualquier desastre o fenómeno previsto en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro, es decir, que las normas impugnadas remiten a un ordenamiento que establece que corresponde al Ejecutivo Federal la atención de daños y auxilio de la población en situación de emergencia, lo que dota de congruencia lo señalado en las normas cuestionadas en el sentido de que el reintegro del financiamiento debe tramitarse ante la Tesorería de la Federación.



Por otro lado, en la sentencia se establece que no se altera el destino y aplicación de los recursos federales respecto de los cuales los partidos políticos pueden renunciar o reintegrar. Ello, porque la Constitución Federal no establece expresamente las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos, sino que establece las bases que se deben observar en la legislación secundaria; además, porque las normas impugnadas no prevén que los partidos políticos puedan decidir sobre la aplicación de los recursos; asimismo, se sostiene que el mecanismo está condicionado a que no se vea afectado el cumplimiento de sus actividades ordinarias permanentes y prevalear en su financiamiento los recursos públicos sobre los privados.

Con independencia de lo anterior, en este subapartado de la sentencia se concluye que el artículo 19 Ter de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria contraviene el diverso 74, fracción IV, de la Constitución Federal, pues al establecer que el uso del aprovechamiento que se constituya con el recurso reintegrado por los partidos políticos podrá ser destinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público preferentemente para atender los efectos de catástrofes en los términos precisados en la ley, vulnera el principio de legalidad del Presupuesto de Egresos de la Federación; por tanto, se declaró la invalidez de la porción normativa "*preferentemente*".

En relación con este tema, no comparto las consideraciones con las que se sostiene que, de la redacción de la normatividad impugnada, así como de su exposición de motivos, se desprende que el financiamiento que puede reintegrarse es exclusivamente el federal. Lo anterior, porque si bien en la iniciativa sólo se habla de este tipo de financiamiento, lo cierto es que, al final, el resultado legislativo no es claro en cuanto al tipo de recursos que pueden reintegrarse, pues se encuentra regulado en los artículos que prevén los derechos y obligaciones de todos los partidos políticos en relación con el financiamiento del que dispongan, sin distinguir si éste es federal o local.

Al preverse de manera general, por un lado, el derecho de los partidos políticos para reintegrar su financiamiento para actividades ordinarias permanentes y, por otra parte, que dicho supuesto no se traducirá en un incumplimiento de la obligación de aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados, **se genera un escenario de inseguridad jurídica**, pues no resulta claro si los partidos políticos locales pueden ejercer ese derecho en relación con el financiamiento local y, más todavía, persiste la duda en torno a si la decisión de ejercer ese derecho podrá traducirse en un incumplimiento de las obligaciones esenciales que tiene un partido político, como es el no destinar los recursos para un fin distinto para el que le fueron entregados. Como quiera que sea o, incluso, entendiéndose que, como se concluye en la sentencia, la normatividad impugnada sólo



se refiere al financiamiento público federal, de cualquier manera considero que se trata de un sistema normativo que vulnera el artículo 41, fracción II, de la Constitución Federal.

Desde mi perspectiva, el permitir el reintegro parcial en cualquier tiempo o como remanente del ejercicio fiscal en el caso de catástrofes sufridas en el territorio nacional significa que los recursos de los partidos políticos que fueron entregados específicamente para el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes serán destinados a otros fines, lo que, a mi juicio, constituye una contradicción al esquema diseñado por nuestro Constituyente. En este sentido fueron resueltas las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014,⁶ en las que este Tribunal Pleno consideró que *"las ministraciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, única y exclusivamente deben aplicarse para sufragar los gastos cuya exigibilidad se produce haya o no un proceso electoral en curso, pues se trata de erogaciones que no tienen por misión conquistar el voto ciudadano, sino solamente proporcionar un continuo mantenimiento integral a la estructura orgánica de la persona moral que no puede ser en ningún momento suspendido"*.⁷

Bajo esta idea, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 41/2014 y sus acumuladas 53/2014, 62/2014 y 70/2014⁸ el Tribunal Pleno consideró que una disposición de la Ley Electoral del Estado de Querétaro que reducía el financiamiento de los partidos políticos que no registraran candidatos a diversos cargos de elección popular resultaba acorde a la Constitución Federal, porque el financiamiento que se les otorga sólo cobra sentido en la medida en que sus acciones se dirijan a cumplir con los fines que se señalan en el propio artículo 41 constitucional.

⁶ Resueltas en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce. El considerando vigésimo cuarto, relativo a la *"Inconstitucionalidad de la inclusión de los gastos de 'estructura partidista' y de 'estructuras electorales' dentro de las ministraciones destinadas al sostenimiento de las actividades ordinarias de los partidos políticos"*, se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

⁷ Página 152 de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

⁸ Resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce. El considerando respectivo fue aprobado por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, con precisiones, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. La Ministra Luna Ramos votó en contra.



Otro precedente relevante sobre este tema es la acción de inconstitucionalidad 50/2017,⁹ en la que el Tribunal Pleno declaró la invalidez de diversas disposiciones del orden jurídico del Estado de Yucatán, relativas a la reducción del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos durante el tiempo en que no se desarrolle proceso electoral, así como el destino de los recursos derivados de tal reducción, en ese caso, a una institución de asistencia privada, al estimar que este tipo de gastos se encuentra constitucionalmente etiquetado y no es disponible para el legislador secundario programarlo para otros objetivos.

En el caso, el artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos señala que la renuncia o reintegro de recursos no debe afectar el cumplimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos; sin embargo, como fue expuesto en las acciones de inconstitucionalidad 41/2014 y sus acumuladas 53/2014, 62/2014 y 70/2014, antes referidas, los partidos políticos no tienen derecho a recibir su financiamiento por el simple hecho de existir jurídicamente, sino, precisamente, para cumplir con los fines que le son constitucionalmente atribuidos. Así, con la renuncia o reintegro parcial de sus recursos podría entorpecerse o incluso disminuirse la eficacia en el cumplimiento de tales fines.

Cabe señalar que, desde mi punto de vista, la entrega del remanente por conceptos no comprobados o devengados durante el ejercicio de que se trate no sólo no es optativa para los partidos políticos, sino que constituye una obligación derivada del ejercicio de los recursos públicos; no obstante, lo que estimo inconstitucional es que lo que motiva la entrega del remanente respectivo sea el apoyo ante una contingencia que ponga en peligro a la sociedad, pues, además de que dicho reintegro de lo no gastado o comprobado resulta una obligación, considero que se trata de una combinación entre los recursos entregados para las actividades ordinarias de los partidos políticos y aquellos tendentes a obtener el voto. Es así porque la entrega del remanente de recursos para el apoyo en caso de catástrofes que pongan en peligro a la sociedad mexicana se convierte, en realidad, en un gasto de los partidos tendente a generar simpatía con la población y aumentar las probabilidades de que en los procesos electorales federales o locales por venir cuenten con una mayor cantidad de votos.

⁹ Resuelta en sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete. El considerando correspondiente se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, por consideraciones diferentes, Zaldivar Lelo de Larrea, por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, por consideraciones diversas, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán, con precisiones y presidente Aguilar Morales.



Por todo ello, en este subapartado también me pronuncié por la invalidez del sistema normativo impugnado, motivo por el cual mi voto se tomó en cuenta para la declaratoria de invalidez del artículo 19 Ter de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su porción normativa "*preferentemente*".

Subapartado VI.3. Fiscalización y rendición de cuentas de los recursos que se reintegran a la Tesorería de la Federación

En primer lugar, en este subapartado se sostiene que el sistema normativo impugnado no afecta las facultades de fiscalización del Instituto Nacional Electoral ni contraviene el ciclo presupuestario que comprende el cálculo, entrega, erogación y rendición de cuentas de los recursos de los partidos políticos a que está vinculado dicho instituto como órgano ejecutor del gasto público.

En relación con este tema, en la ejecutoria se considera que los recursos renunciados o reintegrados a la Tesorería de la Federación por parte de los partidos políticos, siempre y cuando no se trate de remanentes, no escapan de la fiscalización de la autoridad electoral, en tanto que en el primer caso –renuncia– el instituto tiene la posesión de los recursos que vigila hasta que él mismo los reintegra, mientras que en el segundo caso –reintegro– conforme al esquema de informes periódicos previsto en la Ley General de Partidos Políticos y su reglamento, tales formaciones políticas deberán reportar ese reintegro y, por ende, la autoridad electoral estará en posibilidad de desplegar sus funciones de fiscalización, esto es, el Instituto Nacional Electoral necesariamente habrá de tener noticia de los recursos que se devuelvan.

Asimismo, se destaca en la sentencia que de acuerdo con el artículo 17, fracción VII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para la fiscalización de la cuenta pública, la Auditoría Superior de la Federación tiene la atribución de verificar que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes, entre otras, con la Ley General de Partidos Políticos.

También se sostiene que la reforma impugnada no otorga a los partidos políticos el carácter de ejecutor de gasto público encargado de rendir cuentas a los órganos de fiscalización del Estado de los recursos públicos que le son entregados –carácter que tiene el Instituto Nacional Electoral– y que no existe una prohibición para que en la ley se prevea una excepción consistente en que un sujeto obligado pueda reintegrar recursos públicos a la Tesorería de la Federación con el objeto de usar esos recursos con la mayor celeridad en caso de catástrofes o emergencias.

Asimismo, se sostiene que el sistema normativo impugnado va encaminado a la consolidación de la democracia, en la medida en que es congruente con el fin último de los partidos políticos, que es ver por el beneficio de la ciudadanía.



En conclusión, en la sentencia se establece que la normatividad impugnada no afecta el ciclo presupuestario ni la rendición de cuentas respecto de los recursos que reciben los partidos políticos, pues su no ejercicio no se sustrae del conocimiento del Instituto Nacional Electoral, y cuando efectivamente son gastados, quedará la fiscalización a cargo de la Auditoría Superior de la Federación.

Con independencia de lo anterior, como producto del intercambio de ideas en la sesión correspondiente, el Tribunal Pleno concluyó que es inconstitucional el que se prevea que los partidos políticos puedan reintegrar el financiamiento público tratándose de los remanentes del ejercicio respectivo, pues ello se traduce en una merma a las facultades fiscalizadoras del Instituto Nacional Electoral. Por tanto, se declaró la invalidez de las porciones normativas relacionadas con el reintegro de remanentes.

En relación con este tema me posicioné en el sentido de que la regulación combatida **vulnera la competencia del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización.**

En efecto, considero que el mecanismo previsto en las normas impugnadas para la devolución o reintegro de recursos recibidos por los partidos políticos transgrede el artículo 41, base V, apartado B, de la Constitución Federal, que establece la competencia del Instituto Nacional Electoral para fiscalizar las finanzas de los partidos políticos, ya que se permite que en cualquier momento del ejercicio fiscal o incluso una vez concluido el ejercicio, los partidos políticos dispongan de una parte de su financiamiento público para reintegrarlo a la Tesorería de la Federación sin dar intervención previa al Instituto Nacional Electoral, que únicamente recibe un aviso.

Dicho esquema impide que la autoridad electoral, conforme al principio de honorabilidad, pueda llevar a cabo una revisión integral de los ingresos y egresos de los partidos durante el ejercicio fiscal. Desde mi perspectiva, esta revisión tiene gran relevancia porque, a partir de ella, la autoridad electoral puede verificar, entre otras cosas, la veracidad de los gastos reportados por los partidos políticos, si se cumplieron con sus obligaciones en términos de la Ley General de Partidos Políticos e, incluso, si se cumplieron con las sanciones pecuniarias que en su caso se les hubieran impuesto. Todo esto constituye un mecanismo que garantiza que los partidos políticos utilicen su financiamiento para los fines expresamente previstos en la Constitución Federal y se conduzcan conforme a los principios que rigen la materia electoral.

Por tanto, considero que no es correcto que en las disposiciones impugnadas, específicamente el artículo 23, numeral 1, se asuma que los partidos políticos



pueden determinar, por sí mismos, que han cumplido con todas sus obligaciones vinculadas con sus actividades ordinarias permanentes y que están en posición de devolver parte de su financiamiento público respetando la regla de que este tipo de financiamiento debe prevalecer sobre el privado. Esto no es posible porque se trata de aspectos que tienen que ser verificados previamente por el Instituto Nacional Electoral, en términos del diverso 41 constitucional. De esta forma, será hasta que concluyan los procedimientos de fiscalización cuando se estaría en posición de definir si existe algún remanente que pueda ser devuelto a la Tesorería de la Federación por conducto de la autoridad electoral, que tiene el carácter de ejecutor del gasto público.

Incluso, considero que este mecanismo es inconstitucional porque, para el momento en que el Instituto Nacional Electoral concluya los procedimientos de fiscalización, los recursos ya habrán sido transferidos y habrán escapado de la revisión que, por disposición constitucional, corresponde a la autoridad electoral y no a una diversa.

Tampoco comparto lo argumentado en la sentencia en torno a que las disposiciones impugnadas son coherentes con la consolidación de la democracia y con el fin último de los partidos políticos de ver por el beneficio de la ciudadanía. Difiero de esta consideración porque, desde mi punto de vista, las disposiciones previstas en la Constitución Federal, relacionadas con el destino de los recursos ministrados a los partidos políticos y con la fiscalización a cargo de un órgano especializado, que es el Instituto Nacional Electoral, forman parte de un conjunto de reglas que precisamente está dirigido a que la participación de los partidos políticos en la vida democrática del país se desarrolle bajo los principios de legalidad, equidad, transparencia y rendición de cuentas, entre otros que son fundamentales en un Estado democrático; sin embargo, a mi juicio, el sistema normativo impugnado contraviene tales reglas y, por ende, se trata de un mecanismo que no resulta acorde con el sano desarrollo de la vida democrática.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de febrero de 2015 a las 9:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo I, febrero de 2015, página 397, con número de registro digital: 25461.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de junio de 2023.

Este voto se publicó el viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE JALISCO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE JALISCO TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE JALISCO).

VI. DERECHO A LA IDENTIDAD DE GÉNERO. PARÁMETRO DE REGULARIDAD.

VII. DERECHO A LA IDENTIDAD DE GÉNERO. SE ENCUENTRA PROTEGIDO BAJO EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD, EN TANTO SE TRATA DE UNA EXPRESIÓN DE LA INDIVIDUALIDAD DE LA PERSONA, RESPECTO DE SU PERCEPCIÓN SEXUAL Y DE GÉNERO ANTE SÍ



MISMO, POR LO QUE SÓLO A ELLA CORRESPONDE DECIDIR AUTÓNOMAMENTE CUÁL ES ESA IDENTIDAD.

VIII. IDENTIDAD DE GÉNERO. IMPLICA EL DERECHO DE CADA PERSONA A QUE LOS ATRIBUTOS DE LA PERSONALIDAD ANOTADOS EN REGISTROS Y DOCUMENTOS DE IDENTIFICACIÓN COINCIDAN CON LAS DEFINICIONES IDENTITARIAS QUE TIENEN DE ELLAS MISMAS Y, EN CASO DE QUE NO EXISTA TAL CORRESPONDENCIA, EXISTA LA POSIBILIDAD DE MODIFICARLAS.

IX. IDENTIDAD DE GÉNERO. EL LEGISLADOR TIENE LA OBLIGACIÓN DE IMPLEMENTAR LOS MECANISMOS NECESARIOS PARA EL RECONOCIMIENTO, TUTELA Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS TRANS, PARA LO CUAL DEBE ESTABLECER LA POSIBILIDAD DE QUE PUEDAN ADECUAR SU SEXO PSICOLÓGICO AL LEGAL A TRAVÉS DEL ACTA REGISTRAL, DE LO CONTRARIO SE VULNERARÍA LA IDENTIDAD PERSONAL Y EL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD, INTIMIDAD Y VIDA PRIVADA DE LAS PERSONAS TRANS.

X. DERECHO A LA IDENTIDAD DE GÉNERO. PARÁMETRO CONVENCIONAL.

XI. REASIGNACIÓN SEXO-GENÉRICA. LA VÍA ADMINISTRATIVA REGISTRAL ES LA IDÓNEA PARA LA ADECUACIÓN O EXPEDICIÓN DE LAS ACTAS DE NACIMIENTO POR ESE MOTIVO.

XII. IDENTIDAD DE GÉNERO AUTOPERCIBIDA (REASIGNACIÓN SEXO-GENÉRICA). EL PROCEDIMIENTO IDÓNEO PARA LA ADECUACIÓN DEL ACTA DE NACIMIENTO ES EL DE NATURALEZA FORMAL Y MATERIALMENTE ADMINISTRATIVA.

XIII. IDENTIDAD DE GÉNERO AUTOPERCIBIDA (REASIGNACIÓN SEXO-GENÉRICA). REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR EL PROCEDIMIENTO PARA LA ADECUACIÓN DEL ACTA DE NACIMIENTO Y DEMÁS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD.

XIV. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO.



XV. INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL.

XVI. DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS MENORES. INJERENCIA DE LA REALIDAD SOCIAL.

XVII. DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS MENORES. LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES TIENEN DERECHO A LA IDENTIDAD DE GÉNERO AL IGUAL QUE LAS PERSONAS ADULTAS, LO CUAL IMPLICA QUE ÉSTA LES SEA RECONOCIDA EN LOS REGISTROS Y DOCUMENTOS QUE PARA ELLO EXPIDA EL ESTADO.

XVIII. IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.

XIX. INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.

XX. TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO. ES EXIGIBLE CUANDO LA NORMA IMPUGNADA CONTIENE UNA DISTINCIÓN BASADA EN LA EDAD DE LAS PERSONAS QUE SOLICITAN EL LEVANTAMIENTO DE UN ACTA DE NACIMIENTO NUEVA PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA IDENTIDAD DE GÉNERO AUTOPERCIBIDA, POR IMPACTAR DIRECTAMENTE EN EL INTERÉS SUPERIOR DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

XXI. RECONOCIMIENTO DE IDENTIDAD DE GÉNERO AUTOPERCIBIDA EN EL ACTA DE NACIMIENTO. LA FINALIDAD DE ESTABLECER LA MAYORÍA DE EDAD PARA QUE UNA PERSONA SEA TITULAR DE DERECHOS Y OBLIGACIONES, DESDE UNA VISIÓN GENERAL Y AMPLIA, SÍ SE ENCUENTRA ESTRECHAMENTE VINCULADA CON LA FINALIDAD CONSTITUCIONAL COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "DE PERSONA MAYOR DE EDAD" DEL ARTÍCULO 23, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).



XXII. RECONOCIMIENTO DE IDENTIDAD DE GÉNERO AUTOPERCIBIDA EN EL ACTA DE NACIMIENTO. LA DISTINCIÓN REALIZADA ENTRE PERSONAS ADULTAS Y PERSONAS QUE NO HAN CUMPLIDO LOS DIECIOCHO AÑOS PARA PODER SOLICITARLA, ENCUENTRA JUSTIFICACIÓN COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, POR LO QUE RESULTA VÁLIDO QUE LA AUTORIDAD ESTABLEZCA UN MOMENTO OBJETIVO COMO LO ES LA MAYORÍA DE EDAD LEGAL (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "DE PERSONA MAYOR DE EDAD" DEL ARTÍCULO 23, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).

XXIII. RECONOCIMIENTO DE IDENTIDAD DE GÉNERO AUTOPERCIBIDA EN EL ACTA DE NACIMIENTO. EL REQUISITO DE TENER DIECIOCHO AÑOS DE EDAD CUMPLIDOS PARA SU SOLICITUD, VULNERA EL DERECHO DE LA NIÑEZ A SU IDENTIDAD DE GÉNERO Y EL RECONOCIMIENTO DE LA MISMA EN LOS REGISTROS Y DOCUMENTOS DE IDENTIDAD, AL HABER ALTERNATIVAS PARA RESPETAR DICHO DERECHO, Y QUE AL MISMO TIEMPO ESTABLEZCAN SALVAGUARDAS PARA CUMPLIR CON SU OBLIGACIÓN DE PROTEGER A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "DE PERSONA MAYOR DE EDAD" DEL ARTÍCULO 23, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).

XXIV. RECONOCIMIENTO DE IDENTIDAD DE GÉNERO AUTOPERCIBIDA EN EL ACTA DE NACIMIENTO. LINEAMIENTOS QUE DEBE SEGUIR EL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO AL REGULAR EL PROCEDIMIENTO SUMARIO PARA SU LEVANTAMIENTO CUANDO LA SOLICITA UN MENOR DE EDAD (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "DE PERSONA MAYOR DE EDAD" DEL ARTÍCULO 23, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).

XXV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO PARA QUE DENTRO DEL PLAZO DE DOCE MESES, SIGUIENTES A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN, EMITA LAS NORMAS NECESARIAS A EFECTO DE QUE LOS PROCEDIMIENTOS DE RECTIFICACIÓN DE GÉNERO EN LAS ACTAS DE NACIMIENTO CUMPLAN CON LOS ESTÁNDARES SEÑALADOS EN ESTA SENTENCIA (INVALIDEZ DE



LA PORCIÓN NORMATIVA "DE PERSONA MAYOR DE EDAD" DEL ARTÍCULO 23, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 72/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE JALISCO. 15 DE JUNIO DE 2023. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	6-7
II.	PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA	Se tiene por impugnada la porción normativa " <i>de persona mayor de edad</i> ", contenida en el artículo 23, fracción VIII, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco.	7
III.	OPORTUNIDAD	La presentación del escrito inicial fue oportuna.	8
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	9-10
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	No se hicieron valer motivos de improcedencia o sobreseimiento ni se advierte, de oficio, que se actualice alguno.	10
VI.	ESTUDIO DE FONDO		10-48
	1. Parámetro de regularidad del derecho a la identidad de género.	a) Parámetro constitucional del derecho a la identidad de género. b) Parámetro convencional del derecho a la identidad de género. c) Parámetro constitucional y convencional sobre los procedimientos de adecuación de los documentos conforme a la identidad de género autopercebida.	13-25



	2. El contexto de la niñez trans en México y el mundo.	Las infancias y adolescencias trans encuentran diversas dificultades para ejercer su derecho a la identidad pues, bajo un sesgo adultocentrista, se ha asumido que no son capaces de definir su propia identidad de género. Como consecuencia de lo anterior, sufren una discriminación interseccional, dada su condición de niñez trans, así como una discriminación institucional, en los distintos espacios en los que se desarrollan.	25-30
	3. Parámetro de regularidad en torno a la niñez y su derecho a la identidad de género autopercibida.	Las infancias y adolescencias tienen derecho, como las personas adultas, a que se reconozca su identidad de género autopercibida a través de los registros y documentos de identidad oficiales.	30-37
	4. Examen de escrutinio estricto.	La norma impugnada realiza una distinción basada en dos categorías sospechosas: la edad y el género. Por lo tanto, este tribunal realiza un examen de escrutinio estricto, que no logra superarse. Se concluye que la norma debe ser declarada inconstitucional.	37-45
	5. Parámetro de regularidad en torno a la rectificación de actas de nacimiento de la niñez.	Cualquier procedimiento para la rectificación de los documentos de identidad de niñas, niños y adolescentes debe observar ciertos criterios para respetar el parámetro de constitucionalidad y convencionalidad señalados en esta sentencia.	45-48
VII.	EFFECTOS	<p>Se declara la invalidez de la porción normativa que indica "<i>de persona mayor de edad</i>" del artículo 23, fracción VIII, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco.</p> <p>La declaración de invalidez de los preceptos surtirá efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco. Dentro del referido plazo, el Congreso Estatal deberá emitir las normas necesarias a efecto de que los procedimientos de rectificación de género en las actas de nacimiento cumplan con los estándares que han sido señalados en esta sentencia.</p>	48-49



VIII.	DECISIÓN	<p>Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>Se declara la invalidez del artículo 23, fracción VIII, en su porción normativa "de persona mayor de edad", de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 28769/LXIII/22, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de abril de dos mil veintidós.</p> <p>La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Jalisco, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, ese Congreso Estatal deberá legislar con el objeto de establecer un procedimiento sumario para el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida, que atienda al interés superior de la niñez.</p>	49-50
-------	-----------------	---	-------

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 72/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, en la que cuestionan la regularidad constitucional de la porción normativa "*de persona mayor de edad*" del artículo 23, fracción VIII, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** A través de escrito recibido el nueve de mayo de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspon-



dencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y Alfonso Hernández Barrón, en su calidad de presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitan la declaración de invalidez del artículo 23, fracción VIII, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, en su porción normativa "*de persona mayor de edad*". Dicha fracción fue adicionada mediante decreto publicado en el Periódico Oficial "*El Estado de Jalisco*", el nueve de abril de dos mil veintidós.

2. **Conceptos de invalidez.** Los promoventes sostienen que la disposición impugnada contraviene los artículos 1o., 4o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 5, 9, 11, 18, 19 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 3, 16, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 3, 4, 5, 7, 8 y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño; además, plantean los siguientes conceptos de invalidez:

a. La disposición impugnada contradice el sistema jurídico vigente en la entidad, pues la Ley del Registro Civil permite el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género exclusivamente a personas mayores de edad, mientras que su reglamento sí admite que las infancias y adolescencias puedan solicitar dicho trámite, lo que genera incertidumbre jurídica entre esos ordenamientos.

b. La norma cuestionada excluye a las personas que no se encuentran en el rango etario previsto, por lo que se contravienen los derechos a la igualdad y no discriminación, el libre desarrollo de la personalidad, la identidad personal, sexual y de género, así como la intimidad y vida privada de las niñas, niños y adolescentes, pues no existe justificación constitucional para que el legislador haya impuesto una limitante en razón de la edad.

c. La disposición combatida se encuentra permeada de una visión *adulto-centrista* que obstaculiza el ejercicio pleno de las personas menores de dieciocho años, pues otorga un trato discriminatorio en razón de una característica etaria, inobservando los principios de autonomía progresiva y del interés superior de la niñez y adolescencia.



d. Además, se restringe la posibilidad de que las niñas, niños y adolescentes que han decidido ostentarse con un género distinto al que les fue asignado al nacer puedan acceder a un trámite administrativo sencillo para corregir esa situación, pues el legislador local lo circunscribió a "*personas mayores de edad*", limitando el ejercicio de los derechos de las personas trans que no han alcanzado esa edad.

e. La disposición impugnada hace una distinción basada en una categoría sospechosa, como es la edad, y tiene un impacto diferenciado en las infancias y adolescencias trans con motivo de su identidad de género; sin embargo, no supera un escrutinio estricto de constitucionalidad.

3. Radicación, admisión y trámite. Mediante proveído de veintitrés de mayo de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 72/2022, y la turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales para la instrucción del procedimiento.

4. Por acuerdo dictado el treinta de mayo de dos mil veintidós, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, dio vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Jalisco 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 estuvieran en posición de manifestar lo que correspondiera conforme a su competencia.

5. Informe del Poder Ejecutivo. A través de escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cuatro de julio de dos mil veintidós, el director de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco rindió el informe solicitado, en el que expuso esencialmente que es cierto que el titular del Poder Ejecutivo promulgó el decreto impugnado, de acuerdo con las atribuciones previstas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ambas del Estado de Jalisco.

6. Informe del Poder Legislativo. Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de



la Nación el cinco de julio de dos mil veintidós, el presidente y las secretarías de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco rindieron informe, en el que manifestaron, en esencia, que:

- La expedición del decreto impugnado tiene sustento en el artículo 35, fracción I, de la Constitución Federal, que establece que corresponde a las entidades federativas legislar en todas las ramas del orden interior del Estado, así como expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que le son propias, como las de carácter civil y social, salvo las concedidas al Congreso de la Unión.

- De la iniciativa de reforma se desprende que la intención legislativa fue la erradicación de actos discriminatorios que contravienen el derecho humano a la identidad personal y de género, por lo que se determinó reconocer el derecho de las personas transgénero para que accedan a mayores beneficios sociales y personales al reconocerse el cambio de identidad de género, lo que se traduce en el respeto al libre desarrollo de la personalidad.

- Con respecto a la porción normativa "*de persona mayor de edad*" incluida en el artículo 23 de la Ley del Registro Civil del Estado, dicha porción no contraviene los derechos de las niñas, niños y adolescentes, ya que su emisión encuentra sustento en la obligación que tiene el Estado de proporcionar los elementos necesarios para brindar protección al derecho de los menores.

- La determinación normativa impugnada, en cuanto a la porción que regula la edad para acceder al derecho de cambio de acta por razón de reconocimiento de género, conlleva un amplio estudio sobre el tema, el cual parte desde la hipótesis del reconocimiento a la capacidad jurídica y de decisión de los sujetos. En la reforma combatida no se emite exclusión alguna por haber fijado un parámetro de edad, pues se trata de una medida clasificatoria que tiene un objetivo mayor, que resulta ser la protección al interés superior del menor.

- La capacidad de decisión de los menores de edad no implica una regla absoluta, ya que puede verse manipulada por distintos factores externos y por la edad evolutiva de las personas. Las determinaciones llevadas a cabo por los menores pueden vulnerar sus derechos, al no conocer en su totalidad los términos y consecuencias de sus pronunciamientos. La regulación de edad se encuentra



plenamente justificada, pues resulta evidente que las necesidades y capacidades de un menor de seis años son distintas a las de alguien de diecinueve años.

- Los menores de edad deben ser tratados de acuerdo con su desarrollo evolutivo, lo que implica que del análisis de su edad y condición de madurez resulte válido situarlos en consideraciones distintas a los demás.

- El reconocimiento de cambio de género es un derecho que modifica exponencialmente la vida de los sujetos, al ser una cuestión de relevancia individual y social, de ahí que la obligación del Estado es analizar si los menores de edad cuentan con los suficientes elementos para enfrentar el cambio y las consecuencias que se generarían. Los menores de edad, por su desarrollo cognitivo, no son capaces en su totalidad de hacer frente a las consecuencias de sus decisiones en comparación con una persona mayor de edad.

- La distinción de los menores de edad en comparativa con los mayores de dieciocho años se sustenta en la diferente capacidad de decisión, pues tratándose de menores de edad, la capacidad de decisión se puede ver manipulada por agentes externos, lo que implica una posible consecuencia futura para el destinatario de la norma. En ese sentido, el Estado tiene la obligación de salvaguardar el interés superior del menor mediante mecanismos que los protejan de las consecuencias de sus actos.

- No todos los menores tienen capacidad idéntica para tomar decisiones, por lo que resulta necesario fijar una adecuación normativa que proteja a todos por igual y con ello permitir que sus decisiones se encuentren fundadas en una capacidad real y absoluta en función de su madurez.

- No existe contradicción entre la Ley del Registro Civil y su reglamento, pues este último establece que para el caso de que un menor de dieciocho años pretenda realizar un cambio en su acta por razón de género, deberá comparecer por conducto de quien ejerza la patria potestad sobre su persona, bajo la consideración de que las niñas, niños y adolescentes no cuentan con suficiente desarrollo cognitivo que les permita actuar por sí mismos, de ahí que ambas normativas son esencialmente armónicas. Los menores que han alcanzado la madurez necesaria podrán optar por el procedimiento vía emancipación, o bien, de acuerdo con el principio de ser escuchado conforme al artículo 12 de la Convención



sobre los Derechos del Niño, a través del Reglamento de la Ley del Registro Civil, por medio de un representante.

7. **Pedimento.** La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento.

8. **Alegatos.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos por medio de oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de julio de dos mil veintidós.

9. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite de la acción de inconstitucionalidad, el diez de agosto de dos mil veintidós se dictó el acuerdo de cierre de instrucción y el expediente pasó a la ponencia del Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

10. 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 establecido en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

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

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá 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."



Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco plantearon la posible contradicción entre una norma general de dicha entidad federativa y la Constitución Federal.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA

11. Los promoventes cuestionan la constitucionalidad de la porción normativa "*de persona mayor de edad*", contenida en el artículo 23, fracción VIII, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco. Dicho precepto prevé lo siguiente:

"Artículo 23. Estará a cargo de los oficiales del Registro Civil, hacer constar los hechos y actos del estado civil y extender las actas relativas a:

"I. Nacimiento, reconocimiento de hijo y adopción;

"II. Matrimonio y divorcio;

"III. Defunción, declaración de ausencia y presunción de muerte;

"IV. Tutela y tutela voluntaria;

"V. Emancipación; y

"VI. Pérdida o limitación de la capacidad legal para administrar bienes y el levantamiento de esta restricción;

"VII. Inscripciones generales y sentencias; y

"VIII. Levantamiento de una nueva acta de nacimiento de persona mayor de edad, para el reconocimiento de identidad de género, previa la anotación correspondiente al acta de nacimiento primigenia." (Énfasis agregado).

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 (en adelante, ley reglamentaria),³ el plazo para promover

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



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, en el entendido de que si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

13. El presente medio de control constitucional se promovió de forma **oportuna**.

14. Es así porque la disposición impugnada fue publicada en el Periódico Oficial "*El Estado de Jalisco*", el nueve de abril de dos mil veintidós, por lo que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió **del diez de abril al nueve de mayo siguiente**, mientras que el escrito inicial fue recibido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el último día de ese plazo.

IV. LEGITIMACIÓN

15. La acción fue promovida por parte **legitimada**.

16. En efecto, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover este medio de control constitucional en contra de leyes de las entidades federativas –entre otras normas generales–, que desde su perspectiva vulneren derechos humanos, mientras que los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, están legitimados para hacerlo en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales.

17. En el caso, el escrito inicial fue suscrito conjuntamente por María del Rosario Piedra Ibarra y Alfonso Hernández Barrón, quienes acreditaron ocupar, respectivamente, la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco⁴ y plantean que la

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

⁴ La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acreditó tener ese carácter con la copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de



disposición impugnada vulnera diversos derechos humanos en perjuicio de niñas, niños y adolescentes.

18. Ahora bien, de acuerdo con lo previsto en los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁵ así como 18, párrafo primero, de su reglamento interno,⁶ corresponde a su presidenta promover las acciones de inconstitucionalidad en representación de dicha Comisión. Por su parte, el artículo 28, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco⁷ faculta a su presidente para representar a dicho organismo local de protección de los derechos humanos.

19. De ahí que, como se adelantó, la acción de inconstitucionalidad fue promovida por órganos legitimados, por conducto de funcionarios facultados para ejercer su representación.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

20. Las partes no hicieron valer algún motivo de improcedencia o sobreseimiento, ni este Tribunal Pleno advierte, de oficio, que se actualice alguno, por lo que corresponde realizar el estudio de fondo de la acción de inconstitucionalidad.

la República, en el que consta su designación por el periodo comprendido del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro. Por su parte, el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco exhibió copia certificada del acta de la sesión ordinaria del Congreso del Estado celebrada el veintiséis de julio de dos mil diecisiete, en la que consta su designación.

⁵ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

...

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

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

⁶ "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."

⁷ "Artículo 28. Son facultades y atribuciones del Presidente de la Comisión:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión y promover la divulgación de la cultura de respeto de los derechos humanos ante los distintos niveles de gobierno."



VI. ESTUDIO DE FONDO

21. Las comisiones accionantes impugnan el artículo 23, fracción VIII, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, concretamente la porción normativa que señala "*de persona mayor de edad*", que se destaca a continuación:

"**Artículo 23.** Estará a cargo de los oficiales del Registro Civil, hacer constar los hechos y actos del estado civil y extender las actas relativas a:

"...

"**VIII.** Levantamiento de una nueva acta de nacimiento de persona mayor de edad, para el reconocimiento de identidad de género, previa la anotación correspondiente al acta de nacimiento primigenia."

22. Como se puede advertir, en el artículo 23 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco se establece la atribución de los oficiales de dicha institución de hacer constar los hechos y actos del estado civil, así como extender las actas correspondientes, entre ellas, las relacionadas con el reconocimiento de la identidad de género a través del levantamiento de una nueva acta de nacimiento (fracción VIII); sin embargo, esta última posibilidad se encuentra condicionada a que se trate de "*persona mayor de edad*", lo que, a juicio de las accionantes, contraviene los principios de seguridad jurídica, igualdad y libre desarrollo de la personalidad, así como los derechos a la identidad personal y de género, a la propia imagen, a la intimidad, así como a la autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes y, en general, vulnera su interés superior.

23. Antes de emprender el estudio de los conceptos de invalidez, es importante destacar que no es la primera vez que este Tribunal Constitucional se pronuncia sobre el tema, ya que en la **acción de inconstitucionalidad 73/2021**⁸ analizó la regularidad constitucional de una disposición similar prevista en la legislación del Estado de Puebla. En concreto, este Tribunal Pleno declaró la invalidez

⁸ Resuelta en sesión de 7 de marzo de 2022.



del artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para dicha entidad federativa,⁹ en la que se establecía como requisito tener **dieciocho años cumplidos** para estar en posibilidad de solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida.¹⁰

24. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 132/2021**,¹¹ el Tribunal Pleno estudió la constitucionalidad del artículo 144 Ter, párrafo primero, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur,¹² en el que estaba prevista la posibilidad de acceder al levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género y cambio de nombre, con la condición de que se tratara de personas "*mayores de edad*".¹³

⁹ **Artículo 875 Ter.**

"Para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento, para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida, se deberá cumplir con lo siguiente: ...

II. Tener 18 años de edad cumplidos."

¹⁰ El considerando quinto de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 73/2021, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado de Puebla, se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf –apartándose de las consideraciones–, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat –con precisiones–, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea –en contra de algunas consideraciones–.

¹¹ Resuelta en sesión de trece de junio de dos mil veintitrés.

¹² **Artículo 144 Ter.** Pueden pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género y cambio de nombre, previa la anotación correspondiente en su acta de nacimiento primigenia, las personas **mayores de edad** que requieran el reconocimiento de su identidad de género."

¹³ El apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 144 Ter, párrafo primero, en su porción normativa "*mayores de edad*", del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, adicionado mediante Decreto 2779, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno, se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena –apartándose de la última parte del párrafo 108 sobre la distinción basada en género y de los párrafos del 112 al 130, relacionados con el escrutinio estricto–, González Alcántara Carrancá –separándose de diversas consideraciones y por consideraciones adicionales–, Esquivel Mossa –en contra en la parte relativa al proceso materialmente de naturaleza administrativa–, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales –apartándose de los párrafos del 105 al 130, respecto del escrutinio estricto–, Pardo Rebolledo –separándose de algunas consideraciones–, Zaldívar Lelo de Larrea –separándose de algunas consideraciones–, Ríos Farjat –separándose de algunas consideraciones–, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández –por consideraciones distintas–.



25. Por tanto, en este caso se retoman la metodología y las consideraciones establecidas en este último precedente.

26. Al igual que en los casos antes señalados, en el presente asunto corresponde al Pleno de esta Suprema Corte determinar si es constitucional que se limite el derecho a la identidad de género autopercibida, específicamente su reconocimiento legal mediante la modificación del acta de nacimiento, con motivo de la edad del solicitante. Es decir, se plantea a este Pleno determinar si los niños, niñas y adolescentes tienen el derecho a que se reconozca su identidad de género autopercibida en registros y documentos de identidad.

27. Al respecto, y tras el análisis que se desarrolla a continuación, esta Suprema Corte concluye que no existe razón que justifique la negativa absoluta para que las infancias y adolescencias puedan solicitar la modificación de su acta de nacimiento. Si bien es cierto que las niñas, niños y adolescentes se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, de tal manera que los procedimientos para modificar sus documentos oficiales deben contar con ciertas salvaguardias, se estima que la prohibición absoluta para modificar dichos documentos no encuentra justificación constitucional. Por lo tanto, se reconoce plenamente su derecho al reconocimiento legal de su identidad de género autopercibida.

1. Parámetro de regularidad del derecho a la identidad de género

28. Previo al estudio de fondo, este Tribunal Pleno advierte que el presente caso involucra el análisis de los derechos de las personas transgénero, en particular, las niñas, niños y adolescentes trans. Por lo tanto, se estima necesario realizar algunas precisiones conceptuales con la intención de lograr la identificación del grupo afectado y distinguir a las personas transgénero de otros grupos constitucionalmente protegidos.

29. Del Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género de esta Suprema Corte de Justicia,¹⁴ se desprenden los siguientes conceptos:

¹⁴ Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género, 2a. edición, 2015, Suprema Corte de Justicia de la Nación.



a) Sexo: Este concepto hace referencia a las características biológicas (genéticas, hormonales, anatómicas y fisiológicas) a partir de las cuales las personas son clasificadas, desde su nacimiento, como pertenecientes al sexo masculino, femenino o intersexual.

b) Género: El género se refiere al conjunto de atributos que social, cultural, histórica e, incluso, geográficamente han sido identificados como parte de la expresión de la "masculinidad" o "feminidad". El género, por lo tanto, encuentra su expresión en las funciones sociales y familiares, contenidos actitudinales y manifestaciones estéticas (formas de vestir, maquillarse) que históricamente han sido relacionadas con uno u otro sexo.

c) Identidad de género: Se refiere a la manera en que una persona se asume a sí misma, para lo cual puede adoptar una identidad más "masculina" o más "femenina" de acuerdo con los parámetros culturales propios de cada sociedad. La identidad de género puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento.

d) Expresión de género: Se refiere a la percepción que la sociedad tiene sobre una persona o grupo de personas. La expresión de género de una persona puede corresponder o no con su identidad de género autopercibida.

e) Orientación sexual: Se refiere a la capacidad que tiene una persona de sentir una atracción emocional, afectiva y sexual por personas de su mismo género, de un género diferente al suyo, o bien, de más de un género.¹⁵

30. En cuanto a las personas trans, este tribunal ha señalado que, desde el punto de vista jurídico, la transexualidad se presenta cuando existe una discordancia entre el sexo que psicológicamente siente y vive una persona como propio y el que anatómico y registralmente le ha sido asignado mediante la revisión de sus órganos reproductivos.¹⁶

¹⁵ Para más información, se recomienda revisar el glosario de términos contenido en la Opinión Consultiva 24/17, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, páginas 15 a 22.

¹⁶ Sentencia recaída al amparo directo 6/2008, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández, 6 de enero de 2009, página 75.



31. Las personas trans no necesariamente presentan características anatómicas intersexuales, sino que sienten que su cuerpo biológico no coincide con la representación mental que tienen de sí mismas. Esta disociación entre el sexo psicológico y el biológico, alcanza su punto culminante en la adolescencia, pero en la mayoría de los casos inicia desde la infancia.¹⁷

A) Parámetro constitucional del derecho a la identidad de género

32. La identidad de género es un elemento constitutivo y constituyente de la identidad de las personas. Esta Suprema Corte ha reconocido que el derecho a la identidad de género se encuentra protegido bajo el derecho al libre desarrollo de la personalidad, en tanto se trata de una expresión de la individualidad de la persona, respecto de su percepción sexual y de género ante sí mismo, por lo que sólo a ella corresponde decidir autónomamente cuál es esa identidad.¹⁸

33. La Primera Sala ha sostenido que el reconocimiento de la identidad de las personas es uno de los medios que facilita el ejercicio de los derechos a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la inscripción en el Registro Civil, a las relaciones familiares, entre otros derechos reconocidos en instrumentos internacionales. El hecho de que una persona no cuente con una constancia legal de su existencia por la falta de reconocimiento de su identidad de género autopercebida, puede dificultar el pleno ejercicio de sus derechos.¹⁹

34. En el amparo directo 6/2008, este Tribunal Pleno señaló que resulta contrario a los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, a la identidad sexual y a la salud, mantener legalmente a una persona en un sexo que no siente como propio, puesto que no podría alcanzar un estado de bienestar integral si no puede adecuar su sexo legal al sexo con el cual se identifica, el cual es distinto al biológico. Para que las personas trans puedan adecuar su sexo psicológico al legal se requiere dar acceso a la rectificación registral del nombre y el sexo.

35. Esto se traduce en que el derecho a la identidad de género implica el derecho de cada persona a que los atributos de la personalidad anotados en

¹⁷ *Ibidem*, página 74.

¹⁸ *Ibidem*, página 100.

¹⁹ Sentencia recaída al amparo en revisión 1317/2017, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 17 de octubre de 2018, página 43.



registros y documentos de identificación coincidan con las definiciones identitarias que tienen de ellas mismas y, en caso de que no exista tal correspondencia, exista la posibilidad de modificarlas.²⁰

36. En ese sentido y conforme a lo sostenido por la Segunda Sala de este tribunal, mantener desde el aspecto legal a una persona en un sexo que no siente como propio, mediante la subsistencia del acta de nacimiento primigenia, constituye un atentado contra su intimidad y vida privada (inclusive si sólo se permite el cambio mediante una anotación marginal en el acta del cambio de género).²¹

37. Las personas trans lograrán adquirir su verdadera identidad de género siempre y cuando puedan rectificar la mención registral de su nombre y sexo a través de los procedimientos establecidos en la ley.²²

38. Así, el registro del acta de nacimiento se convierte en un instrumento primario y punto de partida para ejercer la personalidad jurídica ante el Estado y los particulares, y actuar en condiciones de igualdad ante la ley.²³ De ahí que el derecho a la identidad de género implique, necesariamente, la posibilidad de adecuar el acta de nacimiento a esa identidad autopercebida.

39. Por ello, el legislador tiene la obligación de implementar los mecanismos necesarios para el reconocimiento, tutela y garantía de los derechos de las personas trans, para lo cual debe establecer la posibilidad de que puedan adecuar su sexo psicológico al legal a través del acta registral.²⁴ La falta de procedimientos adecuados para que su identidad de género autopercebida figure en sus documentos oficiales se traduciría en una violación a la identidad personal, libre desarrollo de la personalidad, intimidad y vida privada de las personas trans.

B) Parámetro convencional del derecho a la identidad de género

²⁰ *Ibidem*, página 44.

²¹ Sentencia recaída al amparo en revisión 101/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 8 de mayo de 2019, página 27.

²² Amparo directo 6/2008, página 75.

²³ Amparo en revisión 101/2019, página 23.

²⁴ Amparo en revisión 1317/2017, página 43.



40. En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, la identidad de género ha sido entendida como la vivencia interna e individual del género de cada persona, que podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo el sentido personal del cuerpo (que, de tener la libertad para escogerlo, podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole) y otras expresiones de género, incluyendo el vestido, el modo de hablar y los amaneramientos.²⁵

41. En dos mil diecisiete, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) emitió una opinión consultiva en torno a la identidad de género, igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, de la cual se desprende una robusta jurisprudencia en la materia, que esta Suprema Corte ha hecho suya mediante los precedentes citados en líneas anteriores.

42. La Opinión Consultiva 24/2017 sostiene que el derecho a la identidad puede ser conceptualizado, en general, como el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad y, en tal sentido, comprende varios derechos según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso.²⁶ En ese sentido, la Corte IDH señala que:

"... se puede entender que este derecho está íntimamente ligado a la persona en su individualidad específica y vida privada, sustentadas ambas en una experiencia histórica, y biológica, así como en la forma en que se relaciona con los demás, a través del desarrollo de vínculos en el plano familiar y social. Lo anterior también implica que las personas pueden experimentar la necesidad de que se las reconozca como entes diferenciados y diferenciables de los demás. ... Para alcanzar ese fin, es ineludible que el Estado y la sociedad, respeten y garanticen la individualidad de cada una de ellas, así como el derecho a ser tratado de conformidad con los aspectos esenciales de su personalidad, sin otras limitaciones que las que imponen los derechos de las demás personas. ... Es por

²⁵ Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género (si bien los principios no son un documento vinculante en sí mismo, sí desarrollan el principio de igualdad y no discriminación, el cual constituye una norma de *ius cogens* y es uno de los fundamentos de nuestro orden jurídico).

²⁶ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Costa Rica, párrafo 90.



ello que el afianzamiento de la individualidad de la persona ante el Estado y ante la sociedad, se traduce por su facultad legítima de establecer la exteriorización de su modo de ser, de acuerdo con sus más íntimas convicciones. Del mismo modo, uno de los componentes esenciales de todo plan de vida y de la individualización de las personas es precisamente la identidad de género y sexual."²⁷

43. Así, la Corte IDH sostiene que la identidad de género implica que el sexo y el género deben ser entendidos como parte de una construcción identitaria libre y autónoma de cada persona, sin que deba estar sujeta a su genitalidad. Por ello, resulta necesario deconstruir la idea de que el sexo y el género son componentes objetivos e inmutables que permiten individualizar y categorizar a las personas, sino que únicamente son rasgos que dependen de la apreciación subjetiva de quien los detenta y descansan en una construcción de la identidad de género autopercebida relacionada con el libre desarrollo de la personalidad, la autodeterminación sexual y el derecho a la vida privada.²⁸

44. Respecto al fundamento jurídico de la identidad de género, el Tribunal Interamericano ha sostenido que este derecho se encuentra protegido por la Convención Americana a través de las disposiciones que garantizan el libre desarrollo de la personalidad (artículos 7 y 11.2), el derecho a la vida privada (artículo 11.2), el reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3), y el derecho al nombre (artículo 18).²⁹

45. Como puede observarse, el fundamento del derecho a la identidad de género en la Convención Americana permite dar cuenta de la condición de interdependencia que tienen ciertos derechos respecto a la identidad de género. En otras palabras, la falta de reconocimiento de la identidad de género de las personas trans se traduce en un obstáculo para el ejercicio de múltiples derechos, tales como el derecho a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la inscripción en el Registro Civil, a las relaciones familiares, entre otros reconocidos convencionalmente.³⁰

²⁷ *Ibidem*, párrafo 91.

²⁸ *Ibidem*, párrafos 94-95.

²⁹ Corte IDH, *Casto Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 422, párrafo 115. En sentido similar, Opinión Consultiva 24/17, párrafo 115.

³⁰ Opinión Consultiva OC-24/17, párrafo 98.



46. En el sistema universal de derechos humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha sostenido la obligación de los Estados de hacer frente a la discriminación contra los niños y jóvenes que se identifican o son percibidos como personas LGBT o intersexuales. Entre las acciones que son requeridas a los Estados está reconocer legalmente el sexo preferido de las personas transgénero, sin requisitos abusivos, como la esterilización, los tratamientos médicos forzados o el divorcio; así como expedir, a quienes lo soliciten, documentos legales de identidad que reflejen el género preferido.³¹

47. Por su parte, el experto independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género ha advertido que la falta de reconocimiento de la identidad de género también puede dar lugar a violaciones de los derechos humanos en otros contextos, en particular tortura y malos tratos en los centros médicos y de detención, violencia sexual y tratamientos médicos impuestos bajo coacción.³²

48. Sostiene, además, que la libre determinación del género es un pilar de la identidad de las personas:

"... los principios de la libertad y la autonomía contradicen directamente la idea de que una persona nazca para desempeñar una determinada función en la sociedad. El género basado en la libre determinación es una parte fundamental de la elección libre y autónoma de la persona en relación con las funciones, los sentimientos, las formas de expresión y los comportamientos, y un pilar de la identidad de la persona. La consiguiente obligación de los Estados consiste en facilitar el acceso al reconocimiento del género de manera compatible con el derecho a la no discriminación, la igual protección de la ley, la privacidad, la identidad y la libertad de expresión."³³

³¹ Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, Seguimiento y aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Viena, *"Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género"*, 29o. periodo de sesiones, A/HRC/29/23, 4 de mayo de 2015.

³² Naciones Unidas, informe del experto independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género a la Asamblea General *"Protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género"*, septuagésimo tercer periodo de sesiones, A/73/152, 12 de julio de 2018, párrafo 18.

³³ *Ibidem*, párrafo 21.



49. Finalmente, señaló que la mayoría de las personas trans en el mundo carecen de acceso al reconocimiento de su identidad de género por parte del Estado. Lo anterior tiene como consecuencia que las personas trans vivan en una suerte de vacío jurídico, lo cual genera, a su vez, un clima que de modo tácito permite, fomenta y premia con impunidad los actos de violencia, estigmatización y discriminación en su contra.³⁴

C) Parámetro constitucional y convencional sobre los procedimientos de adecuación de los documentos conforme a la identidad de género autopercibida

50. Para que las personas puedan ejercer de forma efectiva su derecho a la identidad de género autopercibida, deben existir procedimientos efectivos, accesibles y universales que permitan registrar, cambiar, rectificar o adecuar su nombre y los demás componentes esenciales de su identidad.³⁵

51. Pero la existencia formal de estos procedimientos no es suficiente para garantizar el derecho a la identidad de género, pues ha sido una práctica reiterada de los Estados el establecer requisitos abusivos para solicitar la modificación de documentos oficiales.³⁶

52. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha advertido que:

"... los procedimientos judiciales pueden crear considerables obstáculos adicionales para acceder al reconocimiento jurídico de la identidad de género, prolongar innecesariamente el proceso y crear nuevas cargas financieras y pueden constituir una intrusión desproporcionada e innecesaria en el ejercicio de los derechos individuales, en particular cuando se pide a un juez que determine la validez de la identidad de género de una persona, lo cual es un asunto profundamente personal e íntimo."³⁷

³⁴ *Ibidem*, párrafo 25.

³⁵ Opinión Consultiva OC-24/17, párrafo 108.

³⁶ Informe A/73/152, párrafo 28.

³⁷ *Ibidem*, párrafo 40.



53. Por su parte, esta Suprema Corte también ha reconocido que, como parte del derecho a la identidad de género, deben existir procedimientos mediante los cuales las personas trans puedan adecuar documentos oficiales conforme a su identidad de género autopercibida.³⁸

54. Ambas Salas han señalado que, para que esos procedimientos sean respetuosos del derecho humano a la identidad de género, tienen que ser de naturaleza administrativa y no judicial. Así se sostiene en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 173/2019 (10a.), de rubro: "REASIGNACIÓN SEXO-GENÉRICA. LA VÍA ADMINISTRATIVA REGISTRAL ES LA IDÓNEA PARA LA ADECUACIÓN O EXPEDICIÓN DE LAS ACTAS DE NACIMIENTO POR ESE MOTIVO (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE CHIHUAHUA Y GUANAJUATO)." y la tesis aislada 1a. CCXXXIV/2018 (10a.), de rubro: "IDENTIDAD DE GÉNERO AUTO-PERCIBIDA (REASIGNACIÓN SEXO-GENÉRICA). EL PROCEDIMIENTO IDÓNEO PARA LA ADECUACIÓN DEL ACTA DE NACIMIENTO ES EL DE NATURALEZA FORMAL Y MATERIALMENTE ADMINISTRATIVA."

55. En este sentido, al resolver el amparo en revisión 101/2019, la Primera Sala señaló que exigir que las personas recurran a procesos judiciales para la adecuación de sus documentos a su identidad de género autopercibida, generaría diversas afectaciones indebidas a sus derechos a la identidad, intimidad y privacidad, puesto que este procedimiento no cumple con los estándares convencionales para proteger el derecho a la identidad de la persona solicitante.³⁹

56. Por su parte, la Segunda Sala resolvió en la contradicción de tesis 346/2019 que la vía administrativa para la expedición o rectificación del acta de nacimiento por reasignación sexo-genérica es la idónea para tutelar el derecho humano a la identidad de las personas transgénero, ya que la vía judicial dota de excesiva publicidad a la solicitud y provoca afectaciones indebidas en la vida privada de las personas. Además, para que sea considerado constitucionalmente idóneo, el procedimiento debe cumplir con los estándares de: 1) privacidad;

³⁸ Amparo directo 6/2008, página 166.

³⁹ Amparo en revisión 101/2019, página 22.



2) sencillez; 3) expedituz y 4) la adecuada protección de la identidad de género mediante la emisión de un nuevo documento.⁴⁰

57. De lo anterior se desprende que existe un consenso, tanto en la práctica jurisprudencial nacional como interamericana, de que el derecho a la identidad de género impone, cuando menos, una obligación concreta a cargo del Estado, consistente en establecer procedimientos a través de los cuales las personas puedan adecuar sus documentos registrales conforme a su identidad de género autopercebida. También existe un consenso en torno a que son los procedimientos de carácter administrativo y no los de naturaleza jurisdiccional los que resultan más efectivos, universales, accesibles, así como los que permiten respetar los derechos humanos de la persona solicitante y, por lo tanto, deberán preferirse.

58. Finalmente, tanto en el ámbito internacional como en el constitucional, se han establecido las características o estándares con los que deben cumplir estos procedimientos.

59. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomendó que el proceso de reconocimiento debe:

- Basarse en la libre determinación del solicitante.
- Ser un procedimiento administrativo sencillo.
- No exigir que los solicitantes cumplan requisitos abusivos como presentar certificados médicos, someterse a intervenciones quirúrgicas, recibir tratamiento, quedar esterilizados o divorciarse.
- Admitir y reconocer las identidades no binarias, tales como las identidades de género que no son ni "hombre" ni "mujer".

⁴⁰ Sentencia recaída a la contradicción de tesis 346/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 21 de noviembre de 2019, página 28.



- Velar por que los menores de edad tengan acceso al reconocimiento de su identidad de género.⁴¹

60. Asimismo, el Tribunal Interamericano estableció en la OC-24/17 que si bien los Estados cuentan con cierta libertad de configuración para establecer los procedimientos para solicitar la adecuación de documentos oficiales conforme a la identidad de género autopercibida, lo cierto es que existen requisitos mínimos que estos procedimientos deben satisfacer:⁴²

a) Debe ser integral, lo cual implica que deben permitir cambiar el nombre de pila, la imagen fotográfica y el género o sexo.

b) Deben estar basados únicamente en el consentimiento libre e informado del solicitante, sin que se exijan requisitos como las certificaciones médicas y/o psicológicas u otros que puedan resultar irrazonables o patologizantes.

c) Los procedimientos y los cambios, correcciones o adecuaciones en los registros deben ser confidenciales y los documentos de identidad no deben reflejar los cambios de la identidad de género.

d) Los procedimientos deben ser expeditos y deben tender a la gratuidad.

e) No podrá exigirse la acreditación de operaciones quirúrgicas y/o hormonales.

f) Cuando se trata de niñas, niños y adolescentes deberán adoptarse medidas de especial protección, las cuales deben diseñarse necesariamente en concordancia con los principios del interés superior del niño y de la niña, el de la autonomía progresiva, a ser escuchado y a que se tome en cuenta su opinión en todo procedimiento que lo afecte, de respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, así como al principio de no discriminación.

⁴¹ Informe A/73/152, párrafo 39.

⁴² OC-24/17, párrafos 121-161.



g) El procedimiento que mejor se ajusta a los requisitos previamente establecidos es el de naturaleza materialmente administrativa.

61. Finalmente, la Primera Sala de esta Suprema Corte, en la tesis aislada 1a. CCXXXII/2018 (10a.), de rubro: "IDENTIDAD DE GÉNERO AUTO-PERCIBIDA (REASIGNACIÓN SEXO-GENÉRICA). REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR EL PROCEDIMIENTO PARA LA ADECUACIÓN DEL ACTA DE NACIMIENTO Y DEMÁS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD.",⁴³ sostuvo que los procedimientos de adecuación para reflejar la identidad de género autopercibida de las personas deben ser de carácter administrativo y cumplir con los siguientes requisitos:

a) Estar enfocados a la adecuación integral de la identidad de género autopercibida;

b) Estar basados únicamente en el consentimiento libre e informado del solicitante, sin que se exijan requisitos como certificaciones médicas y/o psicológicas u otros que puedan resultar irrazonables o patologizantes;

c) Ser confidenciales y los cambios, correcciones o adecuaciones en los registros y documentos de identidad no deben reflejar la identidad de género anterior;

d) Ser expeditos y, en la medida de lo posible, deben tender a la gratuidad; y,

e) No deben exigir la acreditación de operaciones quirúrgicas y/u hormonales.

62. De los párrafos que anteceden es posible advertir que esta Suprema Corte ha consolidado una doctrina sobre el derecho a la identidad de género. En particular, este tribunal ha sido consistente al señalar que el cambio de nombre y, en general, la adecuación del acta de nacimiento en los registros públicos y de los documentos de identidad para que sean conformes con la identidad de

⁴³ Tesis 1a. CCXXXII/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 322, registro digital: 2018671.



género autopercebida, constituyen un derecho protegido por la Constitución y por los tratados internacionales en materia de derechos humanos a través de las disposiciones que garantizan el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la privacidad, el reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho al nombre y el derecho a la identidad, entre otros; además, que los Estados tienen la obligación de reconocer, regular y establecer los procedimientos adecuados para tales fines.

63. Por lo tanto, **la pregunta jurídica a resolver en este asunto es si se justifica que tal derecho se le restrinja a niños, niñas y adolescentes.**

2. El contexto de la niñez trans en México y el mundo

64. Entendiendo que en el presente caso ha sido sometida a control de este tribunal una norma que prohíbe de forma absoluta que las personas menores de edad puedan solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento conforme a su identidad de género autopercebida, corresponde analizar la manera en que la identidad de género y la edad confluyen de forma interseccional, generando una forma específica de discriminación en contra de las infancias y adolescencias trans.

65. El Comité sobre los Derechos del Niño ha señalado en sus distintas observaciones generales que, si bien todas las personas requieren de instituciones que permitan garantizar sus derechos humanos, existen motivos adicionales para velar por que las niñas, niños y adolescentes reciban medidas de especial protección.⁴⁴

66. El desarrollo progresivo de las infancias y adolescencias, así como su inmadurez e inexperiencia, tienen como consecuencia que durante su vida se enfrenten a ciertas dificultades tanto formales como materiales para ejercer ple-

⁴⁴ Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, Observación General No. 2: El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, CRC/GC/2002/2, 15 de noviembre de 2002, párrafo 5.



namente sus derechos.⁴⁵ En el caso particular del derecho a la identidad, estas dificultades surgen a partir de que las sociedades, bajo un sesgo adultocentrista, han asumido apriorísticamente que las infancias y adolescencias no son capaces de definir su propia identidad de género.

67. Este tribunal estima que la vivencia interna e individual del género, así como la expresión de ésta, son características que pueden hacerse presentes desde la niñez y/o adolescencia. Lo anterior encuentra sustento en la propia evidencia científica a través de la cual ha sido posible reconocer que, en la mayoría de los casos, las personas trans se encuentran en posibilidad de reconocer su propia identidad de género de forma clara desde que tienen aproximadamente cuatro años.⁴⁶

68. Bajo esta tesis, cuando la comunidad internacional comenzó a reconocer el derecho a la identidad de género autopercibida, en oposición a la asignada al momento del nacimiento, surgieron argumentos en contra, especialmente para el caso de la niñez. Entre los argumentos más recurrentes, se encuentra que para ciertos grupos las infancias y adolescencias trans son víctimas de un adoctrinamiento promovido por los medios de comunicación y por la sociedad, a través del cual se les presiona para que sigan la denominada "*tendencia trans*". Asimismo, hay quienes opinan que las personas trans padecen de "*disforia de género*", un trastorno que "*se resuelve*" en la medida en que las personas alcanzan la adultez.⁴⁷

69. Por su parte, el panorama latinoamericano ha demostrado que los mandatos de la heteronormatividad, cisnormatividad, jerarquía sexual, los binarios de sexo y género y la misoginia, se encuentran profundamente arraigados en el

⁴⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 60.

⁴⁶ *American Academy of Pediatrics, Gender Identity Development in Children*, 2018. Arnold H. Grossman, Anthony R. D'augelli y Nickolas P. Salter, "*Male-to-Female Transgender Youth*", *Journal of GLBT Family Studies* 2, No. 1 (2006), páginas 71-92. Jody L. Herman et al., *Age of Individuals who Identify as Transgender in the United States*, Los Angeles: The Williams Institute, 2017.

⁴⁷ Naciones Unidas, informe del experto independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género a la Asamblea General, Septuagésimo Sexto Periodo de Sesiones, A/76/152, 15 de julio de 2021, párrafos 51 y 52.



imaginario colectivo, generando una realidad socio-histórica en la que la diversidad es sinónimo de rechazo.⁴⁸

70. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "CIDH"), al evaluar la situación de los derechos humanos en México, advirtió que ocupa el segundo lugar a nivel mundial, solamente por debajo de Brasil, en cuanto al mayor número de asesinatos de personas de transgénero.⁴⁹

71. Específicamente, en cuanto a la situación de las infancias y adolescencias trans, el experto independiente de Naciones Unidas ha señalado que muchos Estados dan por sentado que éstos no son capaces de dar su consentimiento a los procedimientos de reconocimiento del género. Por tanto, los niños suelen quedar excluidos de *iure* y de facto del reconocimiento del género, lo que les genera un mayor riesgo de persecución, maltrato, violencia y discriminación.⁵⁰

72. También señaló que la infancia y adolescencia trans y de género diverso están protegidas contra la discriminación por motivos de identidad de género. Por su parte, en la Observación General 20, el Comité de los Derechos del Niño afirmó que los adolescentes transgénero suelen ser objeto de persecución, lo que incluye maltrato y violencia, estigmatización, discriminación, intimidación, exclusión de la enseñanza y la formación, así como falta de apoyo familiar y social, y de acceso a la información y los servicios sobre salud sexual y reproductiva. En casos extremos, se ven expuestos a agresiones sexuales, violaciones e incluso la muerte.⁵¹

73. Lo anterior demuestra el clima de intolerancia, de legitimación de la violencia y de discriminación en contra de las personas de identidades de género no normativas y cuerpos diversos. En particular, se han identificado dos ámbitos en los que comúnmente se manifiesta la violencia en contra de niñas, niños y adolescentes trans: el familiar y el escolar.

⁴⁸ CIDH, Informe Temático: Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América, aprobado el 12 de noviembre de 2015, párrafo 428.

⁴⁹ CIDH, Informe por país: La situación de Derechos Humanos en México, aprobado el 31 de diciembre de 2015, párrafo 263.

⁵⁰ Informe A/73/152, párrafo 33.

⁵¹ *Ibidem*, párrafo 34.



74. Respecto al primero de ellos, la CIDH ha recibido información sobre diversos casos en los que las personas LGBTI son sometidas a tratamientos psicoterapéuticos, internaciones "clínicas" o campamentos con el propósito de modificar su orientación sexual o identidad de género.⁵² Cuando se trata de niñas, niños y adolescentes, suelen ser los padres o tutores quienes consienten la realización de estos supuestos tratamientos que, evidentemente, carecen de indicación médica y representan una grave amenaza para la salud tanto física como mental.

75. Además, el hecho de que las infancias y adolescencias puedan determinar por sí mismas su identidad de género deriva frecuentemente en violencia intrafamiliar, que suele manifestarse en la negativa de los padres, reducción de oportunidades de escolarización, violencia sexual, física y emocional, así como la expulsión del hogar.⁵³

76. En lo que respecta al ámbito educativo, las niñas, niños y adolescentes trans son víctimas de acoso escolar.⁵⁴ Regularmente, son los compañeros y compañeras de la escuela quienes generan un ambiente de hostilidad y violencia hacia las infancias y adolescencias trans, ya sea a través de su marginación y exclusión de los distintos espacios, o bien, mediante la comisión de actos de violencia física, sexual y/o emocional. En ambos casos, el resultado es el aumento de los niveles de ausentismo o la deserción escolar.⁵⁵

77. Sin embargo, lo anterior no implica que la violencia escolar en contra de las niñas, niños y adolescentes trans se reduzca a los malos tratos que puedan llegar a recibir de sus compañeras, compañeros o de las autoridades escolares. Detrás de esta violencia, existe una realidad aún más grave: la discriminación institucional que se proyecta en el ámbito educativo.⁵⁶

⁵² CIDH, Informe Temático: Violencia Contra Personas LGBTI, párrafo 200.

⁵³ *Ibidem*, párrafo 311.

⁵⁴ *Ibidem*, párrafo 317.

⁵⁵ Andrea A. Ortega, Lázaro A. Torres (coord.), *"Violencia Escolar Contra Estudiantes LGBT en México"*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2020, página 162.

⁵⁶ *Ibidem*, página 167.



78. En principio, se debe recordar que el fenómeno de la discriminación institucional ha sido descrito, desde una perspectiva teórica, como aquel tratamiento diferenciado hacia miembros de grupos especialmente vulnerables, que no encuentra una justificación objetiva ni razonable y que, además, es consecuencia del propio sistema y prácticas institucionales. De lo anterior se desprende que la discriminación institucional tiene como notas distintivas las siguientes: I) deriva de normas estandarizadas de la sociedad y II) existe un resultado discriminatorio, aun cuando no exista intencionalidad por parte de los miembros de dicha institución o sistema de discriminar.⁵⁷

79. Asimismo, la Corte IDH ha resuelto, en diversos casos, que más allá de las violaciones a derechos humanos que pueden cometer los agentes del Estado individualmente considerados, la falta de debida diligencia en procesos judiciales, la revictimización durante las labores de investigación, entre algunas otras prácticas institucionalizadas, generan una violencia institucional de carácter discriminatorio.⁵⁸

80. El contexto expuesto en estas líneas sirve para enmarcar el análisis jurídico que se llevará a cabo a continuación, máxime que los organismos internacionales han señalado que las personas (incluidas las infancias y adolescencias) que no tienen acceso a procedimientos para ajustar sus documentos de identidad a su identidad de género autopercibida, tienen una mayor exposición a situaciones de abuso y discriminación.⁵⁹

3. Parámetro de regularidad en torno a la niñez y su derecho a la identidad de género autopercibida

81. Como se adelantó líneas arriba, este asunto versa en identificar si el legislador local tuvo una justificación legítima para limitar el derecho a que se

⁵⁷ McCrudden, Christopher, "Institutional Discrimination", Oxford Journal of Legal Studies, vol. 2, no. 3, 1982, p. 303367. Knowles, Louis L. y Kenneth, Prewitt (eds.), *Institutional Racism in America*, Englewood, 1969.

⁵⁸ Corte IDH. *Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350, párrafos 295-299. Corte IDH: *Caso Guzmán Albarracín y Otras Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C N 405, párrafo 157.

⁵⁹ Informe A/HRC/29/23, párrafo 79.



reconozca legalmente la identidad de género autopercebida de niños, niñas y adolescentes. Por ello, en este apartado se analizará el parámetro de control constitucional y convencional que resulte relevante para responder dicha interrogante.

82. En primer lugar, vale la pena señalar la ya consolidada doctrina de esta Suprema Corte (coincidente con el parámetro internacional en la materia) en torno al interés superior de la niñez.

83. El interés superior de la niñez es el deber de toda autoridad de considerar el desarrollo de la infancia y el ejercicio pleno de sus derechos como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida de niñas, niños y adolescentes.⁶⁰

84. Se reconoce en los artículos 4o.⁶¹ constitucional y 3⁶² de la Convención sobre los Derechos del Niño, de cuyos textos se aprecia que se erige como la obligación del Estado de asegurar que en todos los asuntos, medidas y políticas públicas que involucren a la niñez, siempre se considere como principio rector el interés superior de ésta con el fin de garantizar que disfruten y gocen de todos sus derechos fundamentales.

85. El interés superior de la niñez implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o intensificadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirecta-

⁶⁰ Jurisprudencia, 1a./J. 25/2012 (9a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, página 334, registro digital: 159897.

⁶¹ "Artículo 4. ...

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez."

⁶² "Artículo 3

"1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño."



mente con los niños, niñas y adolescentes, ya que, por su especial condición de vulnerabilidad, sus intereses deben protegerse siempre con mayor intensidad.⁶³

86. Asimismo, en las acciones de inconstitucionalidad 39/2015 y 22/2016, este Pleno sostuvo que el interés superior de la niñez es una expresión del principio de autonomía personal y tiene una conexión importante con el libre desarrollo de la personalidad,⁶⁴ entendiendo el principio de autonomía personal como el reconocimiento de que la libre elección individual de planes de vida e ideales de excelencia humana es valiosa en sí misma y, por lo tanto, el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con la elección y materialización de éstos, debiendo limitarse a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, así como a impedir la interferencia injustificada de otras personas en su persecución.⁶⁵

87. En estos precedentes se señaló que tratándose de derechos de niños, niñas y adolescentes, el ejercicio de ciertos derechos o por el contrario su no ejercicio, puede ser obligatorio en atención a sus condiciones de madurez y desarrollo progresivo "*[P]or regla general, los menores no han alcanzado las condiciones de madurez suficientes para ponderar racionalmente sus propios intereses, por lo que ciertas decisiones de éstos, en esas condiciones, podrían tener por efecto dañar su autonomía futura en contra de sus propios intereses*".⁶⁶

88. Esto es cierto en lo que respecta al ejercicio de varios derechos como es el derecho a la educación, a la salud, a la alimentación, y como se señaló en la acción de inconstitucionalidad 22/2016, respecto de la elección de contraer o no matrimonio. Sin embargo, estas medidas que se toman sin el consentimiento de los niños, niñas o adolescentes o, incluso, a pesar de su voluntad expresa

⁶³ Tesis P./J. 7/2016 (10a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 10, registro digital: 2012592.

⁶⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 39/2015, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Norma Lucía Piña Hernández, 7 de junio de 2018, párrafo 42.

⁶⁵ *Ibidem*, párrafo 44.

⁶⁶ *Ibidem*, párrafo 47.



en otro sentido *"se justifican si y sólo si y en la medida en que tienen como finalidad, precisamente, preservar la propia autonomía del menor y no la realización de fines de terceras personas, esto es, en la medida en que respetan el contenido esencial de los derechos fundamentales cuyo ejercicio se impone"*.⁶⁷

89. Es importante tener en mente que, como lo señaló la Corte IDH en la Opinión Consultiva 17/02 respecto de la condición jurídica y derechos humanos del niño *"la protección de los niños en los instrumentos internacionales tiene como objetivo último el desarrollo armonioso de la personalidad de aquéllos y el disfrute de los derechos que le han sido reconocidos"*.⁶⁸

90. Al respecto, en el informe *"Protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género"* del experto independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género a la Asamblea General de Naciones Unidas, éste mencionó que *"los Estados deben velar por el interés superior del niño como aspecto primordial y respetar el derecho del niño a expresar su opinión en función de su edad y madurez"*; y señaló la necesidad de atender a las salvaguardias establecidas en virtud del artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño *"que no deben ser excesivas ni discriminatorias en relación con otras salvaguardias que brindan reconocimiento a la autonomía y el poder decisorio de los niños de una determinada edad en otras esferas"*.⁶⁹

91. En este sentido, parece existir una disyuntiva entre el derecho de la niñez a ejercer su libertad y autonomía y, por el otro lado, la necesidad de protección que tienen a cargo tanto el Estado como sus progenitores o personas a su cargo. Esta aparente disyuntiva ha sido rechazada por la doctrina, pues se señala que es un error pensar en el niño o niña como un constructo social, plenamente capaz de ejercer su autonomía y que requiere ser liberado de la construcción social que se le ha impuesto; pero tampoco la niñez puede ser considerada

⁶⁷ *Ibidem*, párrafo 48.

⁶⁸ Opinión Consultiva OC-17/02, párrafo 53.

⁶⁹ Informe A/73/152, párrafo 35.



como radicalmente débil, en una total dependencia y vulnerabilidad. Para atender estas cuestiones se necesita, más bien, encontrar el equilibrio de la interacción entre *"el ejercicio de la autonomía y la protección contra riesgos innecesarios"*.⁷⁰

92. En este sentido, el marco normativo y jurisprudencial exige entender el interés superior de la niñez, por un lado, como la necesidad de respetar los derechos y libertad de niños, niñas y adolescentes. Y por el otro, como la protección debida en función de su madurez y autonomía progresiva. Teniendo en mente que en cada caso el objetivo último es que puedan desarrollar su personalidad y autonomía como seres individuales, independientes de sus progenitores y de los intereses estatales.

93. La doctrina propone tener como punto de equilibrio una perspectiva en torno a las necesidades. Así, la satisfacción de las necesidades básicas de la niñez sirve de justificación y al mismo tiempo límite de las intervenciones estatales. *"[C]ualquier otra posición cae en extremos ... peligrosos: o deja desprotegido al niño y vulnerable en su situación de desarrollo o falta de experiencia, o viola sus derechos ignorando su capacidad autonomía y dignidad imponiéndole medidas en contra de sus deseos e intereses"*.⁷¹

94. En este sentido, es indispensable distinguir entre este paternalismo legítimo, basado en las necesidades de la niñez, y aquella intervención pública que tiene como objetivo imponer ideales morales. Sólo serán válidas entonces, aquellas medidas que *"no tiene como fin el progreso del carácter moral de la persona, sino facilitar la consecución de los objetivos propios"*.⁷²

95. Ahora bien, en cuanto al derecho a la identidad de niños, niñas y adolescentes, la Primera Sala de esta Suprema Corte ha establecido que la identi-

⁷⁰ González Contró, Mónica. "Paternalismo jurídico y derechos del niño". Isonomía, México, n. 25, p.101-135, 2006. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182006000200006&lng=es&nrm=iso>. Consultado por última vez el 09 mayo 2022.

⁷¹ Ídem.

⁷² Ídem.



dad del menor se configura no sólo por el reconocimiento de su origen biológico, sino por su realidad social, pues la identidad no se agota en lo biológico. *"La formación de la identidad se construye a través de múltiples factores psicológicos y sociales de la manera en la que el individuo se concibe y los rasgos definitorios de su personalidad se nutren sensiblemente de los valores y principios que le transmiten las personas significativas para él en sus primeros años de vida"*. Por ello "el derecho a la identidad del menor no se satisface exclusivamente con el reconocimiento de un vínculo biológico, sino que también se garantiza a través del reconocimiento a su realidad social, pues es el contexto en el que creció el menor lo que determina quién es y cómo se percibe frente a los demás."⁷³

96. Si bien este criterio hacía referencia al reconocimiento del nexo filial de padres adoptivos en contraposición a la relación biológica,⁷⁴ lo cierto es que el criterio es relevante para señalar como esta Corte ya se ha referido a la identidad de la niñez como un concepto que supera la realidad biológica, que hace indispensable el reconocimiento de la realidad social de los niños, niñas y adolescentes.

97. Ahora bien, tampoco queda duda de que esa identidad de la niñez incluye la identidad de género autopercebida. Por un lado, el parámetro de control constitucional que ha emitido esta Suprema Corte no ha hecho distinción entre personas adultas y niños, niñas y adolescentes. Por el otro, el derecho ha sido plenamente reconocido por diversos organismos internacionales.

98. El experto independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género de Naciones Unidas ha instado a los Estados a que establezcan sistemas de reconocimiento de la identidad de género de la niñez trans y de género diverso teniendo en cuenta el interés superior de la niñez como aspecto primordial, y

⁷³ Tesis 1a. LXXIII/2017 (10a.), de rubro: "DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS MENORES. INJERENCIA DE LA REALIDAD SOCIAL.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, junio de 2017, Tomo I, página 580, registro digital: 2014646.

⁷⁴ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 6179/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 23 de noviembre de 2016.



respeten el derecho de niños, niñas y adolescentes a expresar su opinión en función de su edad y madurez.⁷⁵

99. Por su parte, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha destacado que *"los Estados tienen la obligación de hacer frente a la discriminación contra los niños y jóvenes que se identifican o son percibidos como personas LGBT o intersexuales. Estos actos incluyen el acoso, la intimidación en las escuelas, la falta de acceso a información sanitaria y a servicios de salud, y los tratamientos médicos coercitivos"*.⁷⁶ Y advierte que, en aras de combatir la discriminación, *"deben expedir, a quienes los soliciten, documentos legales de identidad que reflejen el género preferido del titular, eliminando los requisitos abusivos, como la esterilización, el tratamiento forzado y el divorcio"*.⁷⁷

100. Además, el experto independiente advierte que existen ciertos requisitos que, si bien en principio pudieran parecer neutrales, terminan por convertirse en obstáculos inaceptables para que determinados grupos puedan acudir a los procedimientos de modificación de documentos oficiales conforme a su identidad de género autopercebida. Tal es el caso de aquellos Estados que niegan la posibilidad de que las infancias y adolescencias trans soliciten la modificación de sus documentos oficiales, bajo la premisa de que no son capaces de dar su consentimiento debido a su inmadurez e inexperiencia.⁷⁸

101. Finalmente, la Corte IDH en la multicitada Opinión Consultiva OC-24/17 también se refirió al derecho a la identidad de género de la niñez, y señaló que todas las consideraciones de dicho documento son aplicables a los niños y niñas que deseen presentar solicitudes para que se reconozca en los documentos y los registros su identidad de género autopercebida. Y señaló que las medidas destinadas a hacer realidad dicho derecho *"deben diseñarse necesariamente*

⁷⁵ Informe A/73/152, párrafo 81.

⁷⁶ Informe A/HRC/29/23, párrafo 17.

⁷⁷ *Ibidem*, párrafo 79.

⁷⁸ Informe A/73/152, párrafos 32-34.



en concordancia con los principios del interés superior del niño y de la niña, el de la autonomía progresiva, a ser escuchado y a que se tome en cuenta su opinión en todo procedimiento que lo afecte, de respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, así como al principio de no discriminación".⁷⁹

102. Pues bien, este Pleno concluye que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la identidad de género, tal y como lo tienen las personas adultas, lo cual implica también que esa identidad de género sea reconocida en los registros y documentos de identidad que expide el Estado.

103. Procede entonces analizar si, a través de los exámenes que esta Suprema Corte ha establecido, la norma impugnada encuentra justificación y puede ser declarada válida. O si, por el contrario, resulta violatoria de dicho derecho y por lo tanto tiene que ser declarada inconstitucional.

4. Examen de escrutinio estricto

104. En primer lugar, se debe determinar el tipo de examen que se debe llevar a cabo en función de la distinción que este Tribunal Pleno identifica en la norma.

105. Pues bien, esta Suprema Corte ha reiterado que, cuando una norma sostiene una distinción que se basa en una categoría sospechosa, el examen que debe llevarse a cabo es el *escrutinio estricto*:

"IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condi-

⁷⁹ Opinión Consultiva OC-24/17, párrafo 154.



ciones 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), el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad. Si bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello.⁸⁰

106. Además, esta Suprema Corte también ha sostenido que cuando está en juego el interés superior de la niñez, la norma tiene que ser analizada por medio del escrutinio estricto:

"INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ERICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos –todos– esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la consti-

⁸⁰ Tesis 1a./J. 66/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1462, registro digital: 2010315.



tucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento."⁸¹

107. De acuerdo con lo anterior, en principio, es necesario reiterar el contenido de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, en específico, del capítulo IV, denominado "*De los procedimientos*", que en la parte que interesa establece:

"CAPÍTULO IV "De los procedimientos"

"...

"Artículo 23. Estará a cargo de los oficiales del Registro Civil, hacer constar los hechos y actos del estado civil y extender las actas relativas a:

"...

"VIII. Levantamiento de una nueva acta de nacimiento de persona mayor de edad, para el reconocimiento de identidad de género, previa la anotación correspondiente al acta de nacimiento primigenia ..."

108. El artículo 23, fracción VIII, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco establece distinciones en dos sentidos. Por un lado, distingue con base en la **edad**, en tanto prevé la atribución de los oficiales de dicha institución de realizar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género, con la condición de que se trate **"de persona mayor de edad"**, es decir, ese derecho está previsto exclusivamente en beneficio de personas que hayan cumplido dieciocho años, considerando lo dispuesto en el

⁸¹ Tesis P./J. 7/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 10, registro digital: 2012592.



artículo 46 del Código Civil del Estado,⁸² por lo que da un tratamiento distinto a las personas que tienen dieciocho años o más, y aquellas que son menores de esta edad.

109. Por otro lado, la norma impugnada hace una distinción basada en el **género**, pues aquellos niños, niñas y adolescentes que se reconocen con el género que les fue asignado al nacer, tienen el derecho a que sus documentos de identidad reflejen su género autopercebido, mientras que, aquellos que se identifican con un género distinto al asignado no tienen ese derecho.

110. En ese sentido, no queda duda de que el examen que debe llevar a cabo este Tribunal Pleno es un examen de escrutinio estricto para determinar la legitimidad de la medida, pues hace distinciones basadas en la edad y el género, y además incide en el interés superior de la niñez.

111. Es importante recordar que, según los criterios de esta Suprema Corte, el escrutinio estricto debe llevar a cabo una serie de pasos en orden consecutivo. Si la medida legislativa analizada no supera alguno de estos pasos, la norma debe ser declarada inválida. Así, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. Estas consideraciones se encuentran contenidas en la tesis de jurisprudencia, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."⁸³

⁸² "Artículo 46. La mayoría de edad comienza a los dieciocho años.

⁸³ Tesis 1a./J. 87/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, registro digital: 2010595.



112. **Primera grada del escrutinio estricto.** En cuanto a la primera grada, es necesario analizar si la finalidad que tuvo el legislador al emitir la norma impugnada resultaba no sólo válida sino imperiosa.

113. Así, de los trabajos legislativos y los informes presentados por las autoridades, resulta evidente que el objetivo del legislador al emitir la norma era la "protección" de la niñez.

114. No hay duda de que esta finalidad no sólo es legítima sino imperiosa. Como se señaló líneas arriba, el Estado tiene la obligación de proteger a las infancias y adolescencias de manera especial, por el estado de vulnerabilidad en que se encuentran y por su "inmadurez e inexperiencia", aunado al reconocimiento de su autonomía progresiva, a medida que crecen.

115. También se expuso que hay ocasiones en que, incluso, es exigible que el Estado imponga medidas de carácter obligatorio en atención a la inmadurez de los niños, niñas y adolescentes. Pero también que estas medidas paternalistas sólo encuentran justificación cuando se dirigen a atender las necesidades básicas o que tienen como objetivo que éstos puedan desarrollar su personalidad y autonomía como seres individuales. En ningún caso esas medidas pueden tener como objetivo imponer una visión moral de la vida que debe llevar una persona, aun cuando ésta no haya cumplido la mayoría de edad.

116. En este caso, la medida estatal puede encontrar dos interpretaciones. La prohibición de cambiar los documentos de identidad en el caso de niños, niñas y adolescentes puede leerse, por un lado, como una medida estatal que impone un juicio moral en el acto de cambiar al género autopercebido en contraposición al asignado al nacimiento. Al imponer esta carga moral, el legislador le da libertad a la persona adulta de llevar a cabo esa elección, pero "protege" a la niñez de elegir una conducta que categoriza como "inmoral". Bajo esta interpretación, el paternalismo estatal no podría ser aceptado como una finalidad legítima y mucho menos imperiosa, pues tendría como objetivo imponer ideales morales. Por ello, no superaría la primera grada del examen de escrutinio estricto y tendría que ser declarada inconstitucional.

117. En una segunda interpretación, se podría entender que la finalidad del legislador fue evitar que los niños, niñas y adolescentes, tomen decisiones de



carácter "*permanente*", cuando no están listos para hacerlo. Estas decisiones pueden tener repercusiones en el desarrollo de su personalidad y la construcción del tipo de personas que quieren ser. Así, a pesar de reconocer que muchas personas trans reconocen su género autopercebido distinto al asignado durante la niñez, lo cierto es que también puede haber situaciones que lleven a una niña, niño o adolescente a tomar una decisión sin la seguridad y madurez requerida para decisiones que pueden tener repercusiones permanentes en su vida. Bajo esta interpretación, se podría entender que el legislador no tiene como finalidad evitar que la niñez cambie sus documentos de identidad para que éstos reflejen su identidad de género autopercebida como un juicio moral en contra de esta modificación. Sino que su objetivo es que los niños, niñas y adolescentes esperen a tener la madurez y desarrollo suficientes para tomar decisiones como el reconocimiento legal del cambio de género, que puedan tener impacto significativo en su futuro.

118. Bajo esta segunda interpretación de la finalidad del legislador, se podría considerar que la norma sí supera la primera grada, pues tiene como objetivo proteger a la niñez de tomar decisiones trascendentes en su vida, cuando no cuenta con la madurez para ello. Ello, como se analizó anteriormente, es parte del derecho al interés superior de la niñez y, por lo tanto, es una finalidad constitucionalmente imperiosa.

119. Sin decantarse por alguna de las dos interpretaciones, es preciso seguir el examen a partir de la segunda interpretación adelantada, de tal manera que se pueda concluir si bajo alguna de las dos interpretaciones la norma resulta válida.

120. **Segunda grada del escrutinio estricto.** En la segunda grada se debe analizar si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

121. Bajo esta grada, se podría considerar que la distinción que hace la norma entre personas adultas y personas que no han cumplido los dieciocho años es una distinción arbitraria. Si la finalidad de la norma es proteger a la niñez de tomar decisiones trascendentes en su vida, cuando no cuenta con la madurez para ello, lo cierto es que los dieciocho años es una edad arbitraria, pues



seguramente habrá personas menores de esa edad plenamente conscientes y maduras para tomar esa decisión y, por el otro, personas mayores de dieciocho años que tomen decisiones impulsivas.

122. Con estas consideraciones en mente, se tendría que concluir que la norma no cumple con la segunda grada del examen, pues no está totalmente encaminada a la consecución de la finalidad que se ha identificado.

123. Sin embargo, no se puede perder de vista que, en México, como en varios otros países, se ha establecido la "*mayoría de edad*" a los dieciocho años, pues se entiende que marca de manera objetiva el fin de la niñez/adolescencia, momento en que de manera general se considera que las personas alcanzan la madurez y desarrollo necesarios para tomar decisiones y conducir su vida de manera autónoma.

124. En este sentido la Primera Sala ha establecido lo siguiente:

"... la premisa ontológica de que el niño como sujeto de derechos, dada su condición de menor edad, se encuentra en el desarrollo de su autonomía, la cual va adquiriendo en forma progresiva en la medida que atraviesa sus etapas de crecimiento físico, mental, emocional, etcétera, hasta alcanzar legalmente la mayoría de edad, momento en el que se le considera con la autonomía plena para ejercer por sí mismo todos sus derechos; mientras esto último sucede, se estima que el menor de edad requiere de una protección reforzada por parte de quienes tienen a su cargo el ejercicio de la patria potestad y de las instituciones del Estado, que en lo que al caso interesa, implica ponderar sus opiniones precisamente tomando en cuenta el grado de desarrollo de esa autonomía, atento a su edad cronológica y a su madurez mental."⁸⁴

125. Así, aunque en ocasiones los dieciocho años no marquen de manera precisa cuando una persona llega a la madurez y desarrollo requeridos para tomar todas las decisiones de manera autónoma, resulta válido que la autoridad establezca un momento objetivo como lo es la mayoría de edad legal.

⁸⁴ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 8577/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 3 de junio de 2020, párrafo 136.



126. Por estas razones, se concluye que el examen sí supera la segunda grada del escrutinio estricto.

127. **Tercera grada del escrutinio estricto.** Finalmente, en la tercera grada se debe analizar si la medida legislativa en estudio es la menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa.

128. Ha quedado claro que la única finalidad imperiosa que se podría aceptar en este caso es que el legislador haya tenido como objetivo que los niños, niñas y adolescentes tomen decisiones que pueden tener consecuencias trascendentes en su vida cuando cuenten con la madurez y desarrollo adecuado para hacerlo. Con esta finalidad en mente, este Pleno considera que la norma impugnada no puede superar la tercera grada del examen. Ello, porque limitar de manera absoluta el derecho de la niñez a que se reconozca su identidad de género autopercibida en registros y documentos de identidad no es la medida menos restrictiva para impedir que los niños, niñas y adolescentes tomen decisiones impulsivas que puedan perjudicarlos en el futuro.

129. Prueba de ello es que en el derecho comparado existe evidencia de que en otros países han encontrado procedimientos especiales, que establecen salvaguardas para la niñez pero que permiten el ejercicio de su derecho a la identidad de género y que ésta se reconozca.

130. Así, por ejemplo, la Corte IDH reconoció a la Ley 26.743 de Argentina "*sobre el derecho a la identidad de género de las personas*" como una buena práctica sobre cómo debe legislarse en materia de identidad de género de niñas, niños y adolescentes. La norma en cuestión exige únicamente el consentimiento libre e informado de la niña, niño o adolescente, el consentimiento de sus representantes y la asistencia legal. Además, se trata de un procedimiento de naturaleza administrativa que cuenta, además, con una vía jurisdiccional sumárisima y excepcional, para aquellos casos en los que no sea posible obtener el consentimiento de los representantes legales.⁸⁵

131. Este Pleno concluye que tras un análisis integral (considerando todas las finalidades que podría tener la norma) mediante un examen de escrutinio

⁸⁵ Opinión Consultiva OC-24/17, párrafo 156.



estricto, se llega a la determinación de que la norma impugnada es inconstitucional, pues vulnera de manera innecesaria el derecho de la niñez a su identidad de género y a su reconocimiento en los registros y documentos de identidad, siendo que se encuentra que hay alternativas que tiene el legislador para respetar el derecho de la niñez y su autonomía progresiva, y que al mismo tiempo establezca salvaguardas para cumplir con su obligación de proteger a los niños, niñas y adolescentes.

5. Parámetro de regularidad en torno a la rectificación de actas de nacimiento de la niñez

132. Ahora bien, una vez concluido que es inconstitucional que el legislador limite de manera absoluta el derecho a que se reconozca legalmente su identidad de género autopercibida a infancias y adolescencias trans, resulta indispensable precisar las condiciones que debe cumplir el procedimiento de rectificación del acta de nacimiento de niños, niñas y adolescentes para garantizar el pleno ejercicio del derecho en cuestión. Estas precisiones tienen como fundamento las consideraciones que se han vertido en esta sentencia.

133. En efecto, el Estado está obligado a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar a los niños, niñas y adolescentes el ejercicio efectivo de su identidad de género sin discriminación, con pleno respeto a su autonomía progresiva, escuchando su opinión en todas las decisiones que afecten su vida y a la luz de su interés superior.⁸⁶

134. Además, es fundamental adoptar una perspectiva interseccional,⁸⁷ reconociendo que la edad y la identidad de género son dos condiciones que

⁸⁶ *Ibidem*, párrafos 151, 154 y 155, y Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 2, 3.1, 6 y 12.

⁸⁷ La **perspectiva interseccional** permite evaluar y remediar la forma en que múltiples fuentes de opresión operan en forma conjunta para subordinar y discriminar a las infancias trans. Diversos tribunales constitucionales e internacionales en el mundo han adoptado un enfoque interseccional cuando se trata de los derechos de minorías. Véase, por ejemplo: Suprema Corte de la India, *Patan Jamal Vali V. State of Andhra Pradesh*; Corte Constitucional de Sudáfrica, *Mahlangu and Another v. Minister of Labour and Others*; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-141/15; TEDH, *B.S. v. España*; Corte IDH, *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*, y *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*.



convergen en este grupo y configuran una vulnerabilidad específica. Por ello, cualquier medida debe partir de que las infancias y adolescencias trans padecen violencia, invalidación y discriminación estructural en todos los ámbitos de su vida, únicamente por el hecho de ser ellas y ellos.⁸⁸

135. Como se señaló en apartados previos, la Corte IDH ha sostenido que para hacer efectivo el derecho a la identidad autopercebida de las personas, es necesario que los procedimientos para la modificación de los registros y documentos de identidad cumplan con "*ciertas características mínimas, de manera que ese derecho se vea efectivamente protegido*".⁸⁹ De acuerdo con lo anterior, y todas las consideraciones que se hicieron en esta sentencia respecto del derecho específico de niñas, niños y adolescentes al reconocimiento legal de su identidad de género autopercebida, este Pleno concluye que **cualquier procedimiento** para la rectificación de los documentos de identidad de un niño, niña o adolescente **debe observar los siguientes criterios:**

1) Debe preverse un procedimiento ágil, expedito, gratuito, sencillo y eficaz, enfocado en la adecuación integral de la identidad de género autopercebida, diseñado con perspectiva interseccional y basado sustancialmente en el consentimiento libre e informado de la niña, niño o adolescente.⁹⁰ En esa lógica, el proceso debe ser materialmente de naturaleza administrativa.⁹¹

2) El procedimiento les debe permitir registrar y/o cambiar, rectificar o adecuar su nombre y demás componentes de su identidad mediante la emisión de una acta nueva, sin verse obligadas a detentar otra identidad que no representa su individualidad.⁹²

3) No pueden exigirse requisitos basados en prejuicios o estereotipos, como la acreditación de procedimientos quirúrgicos u hormonales; certificaciones médicas, psicológicas, o de cualquier otro tipo que resulten estigmatizantes o irrazonables.⁹³

⁸⁸ Opinión Consultiva OC-24/17, párrafo 33.

⁸⁹ *Ibidem*, párrafo 117.

⁹⁰ Opinión Consultiva OC-24/17, párrafo 127.

⁹¹ *Ibidem*, párrafos 160, 169 y 171.

⁹² *Ibidem*, párrafo 115.

⁹³ *Ibidem*, párrafo 129.



4) El procedimiento debe efectuarse a través de sus tutores, o bien, de un representante legal y con la voluntad expresa de la persona menor de edad.⁹⁴

5) Asimismo, la solicitante debe contar con la asistencia de la procuraduría de los derechos de la infancia.⁹⁵

6) Cuando se niegue o sea imposible obtener el consentimiento de alguno de los representantes, debe existir un procedimiento sumario que permita resolver la cuestión en sede judicial, teniendo en cuenta la autonomía progresiva y el interés superior de la niñez.⁹⁶

7) Los procedimientos deben ser confidenciales y los documentos de identidad no deben reflejar los cambios de la identidad de género.⁹⁷

8) Finalmente, los efectos del procedimiento no deben alterar la titularidad de los derechos y las obligaciones jurídicas contraídas previamente, ni las provenientes de las relaciones propias del derecho de familia.⁹⁸

136. Estos lineamientos forman parte del contenido mínimo del derecho a la identidad de género de las infancias y adolescencias trans: son criterios obligatorios que conforman el parámetro constitucional, y deberán ser respetados por cualquier normatividad que regule tales procedimientos.

VII. EFECTOS

137. 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 sus

⁹⁴ *Ibidem*, párrafos 129 y 161.

⁹⁵ El Código Civil del Estado de Jalisco prevé la posibilidad de que la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado intervenga en los procedimientos judiciales o administrativos en que participen (artículos 174 a 176). Además, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco establece que dicha Procuraduría, los oficiales del Registro Civil y la Procuraduría Social, deberán coordinarse para la preservación y protección de los derechos de identidad de niñas, niños y adolescentes (artículo 14). Véase también la Opinión Consultiva OC-24/17, párrafo 156.

⁹⁶ *Ídem*.

⁹⁷ *Ibidem*, párrafo 160.

⁹⁸ *Ibidem*, párrafos 119 y 120.



alcances y efectos, 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.

138. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez** de la porción normativa que indica "*de persona mayor de edad*" del artículo 23, fracción VIII, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco.

139. Finalmente, se determina que la declaración de invalidez **surtirá efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia** al Congreso del Estado de Jalisco. Dentro del referido plazo, el Congreso Estatal deberá emitir las normas necesarias a efecto de que los procedimientos de rectificación de género en las actas de nacimiento cumplan con los estándares que han sido señalados en esta sentencia, en especial con los lineamientos del párrafo 136 de esta ejecutoria.

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 23, fracción VIII, en su porción normativa "de persona mayor de edad", de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 28769/LXIII/22, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de abril de dos mil veintidós, por las razones expuestas en el apartado VI de esta decisión.

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



greso del Estado de Jalisco, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, ese Congreso Estatal deberá legislar con el objeto de establecer un procedimiento sumario para el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida, que atienda al interés superior de la niñez, tal como se precisa en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 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 del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma impugnada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, específicamente de los párrafos del 104 al 131, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 118 y del 120 al 122 del proyecto original, Esquivel Mossa con el proyecto original separándose de sus párrafos 118 y 119, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat apartándose



de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23, fracción VIII, en su porción normativa "de persona mayor de edad", de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco. Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, 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 surta efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de la aplicación del reglamento para encausar las peticiones correspondientes, 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 vincular al Congreso del Estado para que, dentro de los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta resolución, emita las normas necesarias a efecto de que los procedimientos de rectificación de género en las actas de nacimiento cumplan con los estándares señalados en esta sentencia. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó 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 ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 39/2015 y 22/2016 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de mayo de 2019 a las 10:29 horas y 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 66, Tomo I, mayo de 2019, página 222 y 77, Tomo II, agosto de 2020, página 1972, con números de registro digital: 28667 y 29461, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 173/2019 (10a.) y aislada 1a. CCXXXIV/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 75, Tomo I, febrero de 2020, página 894 y 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 319, con números de registro digital: 2021582 y 2018667, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 66/2015 (10a.), P./J. 7/2016 (10a.), 1a./J. 87/2015 (10a.) y aisladas 1a. CCXXXII/2018 (10a.) y 1a. LXXIII/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 30 de junio de 2017 a las 10:36 horas, con números de registro digital: 2010315, 2012592, 2010595, 2018671 y 2014646, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 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 11 de septiembre 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 MUNICIPAL PARA EL 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 (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A QUE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO CONSTITUYEN ACTOS DERIVADOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CORRESPONDIENTES (LEY MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

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

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE CONFIGURA POR UNA DIMENSIÓN FORMAL O DE DERECHO Y OTRA SUSTANTIVA O DE HECHO.

VI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. DIFERENCIAS ENTRE DISTINCIÓN Y DISCRIMINACIÓN.

VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL TÉRMINO DE "LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY", PREVISTO EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL DISPONER EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS DE PODER SER NOMBRADOS PARA CUALQUIER EMPLEO O COMISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO, SE REFIERE A CUESTIONES INHERENTES A LA PERSONA Y NO A ASPECTOS EXTRÍNSECOS A ÉSTA.



VIII. 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.

IX. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO UNA PERSONA CONDENADA POR DELITO INTENCIONAL PARA ACCEDER AL CARGO DE TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, CONSTITUYE UNA MEDIDA SOBREINCLUSIVA QUE VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 51 BIS, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO INTENCIONAL", DE LA LEY MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

X. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO UNA PERSONA INHABILITADA PARA ACCEDER AL CARGO DE TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, CARECE DE UN VÍNCULO ESTRECHO CON LA CONFIGURACIÓN DE UN PERFIL INHERENTE A LA FUNCIÓN PÚBLICA A DESEMPEÑAR, POR LO QUE CONSTITUYE UNA MEDIDA SOBREINCLUSIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 51 BIS, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO INHABILITADO PARA DESEMPEÑAR OTRO CARGO, EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA; Y", DE LA LEY MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 51 BIS, FRACCIONES IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO INTENCIONAL" Y V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO INHABILITADO PARA DESEMPEÑAR OTRO CARGO, EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA" DE LA LEY MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 12 DE ENERO DE



2023. PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.
SECRETARIO: ELEAZAR DE JESÚS NÚÑEZ GONZÁLEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 51 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, reformada mediante Decreto número 100, publicado el veintiocho de marzo de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer de la acción de inconstitucionalidad.	8-9
II.	PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA	Se tiene por impugnado el artículo 51 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.	9-10
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	10
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	10 - 12
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Tribunal Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna.	12 - 13
VI.	ESTUDIO DE FONDO Requisitos: <i>"no haber sido condenado por delito intencional"</i> <i>"no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública"</i>	Vulneran derecho de igualdad y no discriminación. Se declara la invalidez de las fracciones impugnadas.	14 - 42
VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez.	Se precisa la disposición invalidada.	42 - 43



	1. Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez.	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.	
VIII	DECISIÓN	Procedente y fundada la acción; se declara invalidez de la norma impugnada.	43 - 45

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 64/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra el artículo 51 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, reformada mediante Decreto número 100, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, el veintiocho de marzo de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** Mediante escrito depositado en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintisiete de abril de dos mil veintidós, María del Rosario Piedra Ibarra, en su calidad de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 51 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, reformada mediante Decreto número 100, publicado, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, el veintiocho de marzo de esa anualidad.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la Comisión accionante alegó vulnerados los artículos 1o., 5o. y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre



Derechos Humanos; y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y, al respecto, expuso los siguientes conceptos de invalidez:

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.

A. Requisito de *no haber sido condenado por la comisión de un delito intencional*.

- El requisito previsto en la fracción IV del artículo 51 Bis de ley impugnada, constituye una medida discriminatoria y sobreinclusiva; en tanto que resulta en un impedimento para acceder al cargo de titular del Órgano Interno de Control de los Municipios del Estado de Aguascalientes, excluyendo de manera genérica y absoluta, a las personas que en su pasado fueron condenadas por cualquier delito intencional.

- La norma impugnada redundante en una discriminación y violación al derecho de igualdad de las personas que quieren acceder al cargo, al generar un amplio espectro de exclusión, pues es suficiente que las personas tengan antecedentes penales, esto es, que cometieron algún delito de forma dolosa, cualquiera que sea dicho ilícito, para quedar excluidos de toda posibilidad de acceder al cargo.

- Dicha porción normativa redundante en una exclusión injustificada de las personas que han cometido cualquier delito intencional, pues quedan imposibilitadas para fungir en el mencionado cargo, sin que se acredite que dicha distinción sea válida, por lo que el precepto resulta sobreinclusivo.

- En ese sentido, la norma prevé una restricción expresa que permite generar escenarios de discriminación para las personas que fueron condenadas por la comisión de delitos intencionales, al no permitirles ocupar el empleo público relativo, sin importar la pena impuesta, o si fue o no privativa de libertad, ni su temporalidad, ni mucho menos si la conducta cometida se relaciona o se vincula de alguna forma con la función pública a desempeñar.



- Así, considera que no es constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público, por el sólo hecho de haber cometido un delito cuando ya cumplieron la pena impuesta, pues resulta en una exclusión injustificada y discriminatoria, al generar un escenario absoluto de prohibición para ejercer el derecho a libertad de trabajo, específicamente, ocupar un cargo público.

- En ese sentido, si bien el requisito está dirigido a exigir cierta probidad y honestidad a las personas que aspiren a ocupar el cargo respectivo, de manera que se garantice que su ejecución sea regular y se apegue en todo momento a la legalidad, lo cierto es que desborda su objetivo y termina por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad, lo que es contrario a la dignidad de las personas, al tener por efecto que sean objeto de una doble sanción, por un lado, la impuesta en ejercicio de la facultad punitiva del Estado por la comisión del delito y, por otro, el reproche social posterior a la compurgación de la pena.

- Señala que este tipo de requisitos tiene por efecto estigmatizar a aquellas personas que deseen prestar sus servicios en el sector público, al exigir que no cuenten con ningún tipo de infracciones a las leyes penales, por más insignificantes que estas sean, lo cual atenta contra los derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional.

B. Requisito de *no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública.*

- Como se expresó en el apartado anterior, la fracción V del artículo 51 Bis, de la ley impugnada, también contiene una exigencia sobreinclusiva, toda vez que comprende hipótesis irrazonables y desproporcionales, pues no permite identificar si la inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil, política o incluso penal.

- Además, la norma abarca un gran número de supuestos, lo que impacta en el acceso a un empleo público, propiciando que se excluya por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, pues no se distingue entre sanciones impuestas por con-



ductas dolosas o culpas, ni entre faltas o delitos graves o no graves, no contiene un límite temporal y no distingue entre personas inhabilitadas que ya cumplieron la respectiva sanción o pena; lo anterior, pone en evidencia la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, al impedir valorar si tales conductas tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público relativo.

- Por tanto, la norma impugnada vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación, ya que impide de forma injustificada ocupar cargos públicos con base en la condición social y/o jurídica de las personas, pues implica que una persona que ha sido sujeto de responsabilidad administrativa, una vez que cumple con su sanción, debe quedar en posibilidad de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, de lo contrario se trataría de una inhabilitación perpetua.

- Consecuentemente, una vez cumplidas las sanciones correspondientes, no existe justificación para excluir a las personas para ejercer un cargo público, en el caso, la titularidad del Órgano Interno de Control de los Municipios del Estado de Aguascalientes.

- Establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer el cargo todas aquellas personas que hayan sido inhabilitadas en el servicio público, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la sanción, así como tampoco la temporalidad de ésta, constituye un requisito injustificado, pues tal situación no significa que las personas aspirantes no son aptas para desempeñarse en el empleo de que se trate.

C. Test de escrutinio ordinario para el análisis de ambos requisitos.

- La accionante considera que las normas impugnadas establecen un régimen diferenciado entre las personas que fueron condenadas por un delito intencional o inhabilitados para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública, y aquellas que no, por lo que propone su análisis bajo un escrutinio ordinario de proporcionalidad, por no tratarse de una distinción basada en una categoría sospechosa.



- Al respecto, aunque estima que la norma pudiera perseguir una finalidad constitucionalmente válida, a saber contar con un perfil adecuado para el desempeño de la función pública en cuestión, lo cierto es que no existe una relación indefectible de instrumentalidad entre la medida legislativa y el citado fin, toda vez que no hay una base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales ejercerá las funciones en forma adecuada o que quienes se encuentren en tal supuesto no cumplirán cabalmente con las funciones correspondientes.

- Consecuentemente, las fracciones controvertidas son discriminatorias por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo de titular del órgano interno de control de los municipios del Estado de Aguascalientes, por lo que procede declarar su invalidez.

3. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de once de mayo de dos mil veintidós, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **64/2022** y turnó el expediente a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que instruyera el procedimiento respectivo.

4. Por acuerdo de dieciocho de mayo 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 Aguascalientes, 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.

5. **Informe del Poder Ejecutivo de Aguascalientes.** Mediante escrito recibido el ocho de junio de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Juan Manuel Anaya Villalpando, en su carácter de Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Aguascalientes, compareció en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa a rendir el informe correspondiente, en el que se plantearon los siguientes argumentos:



- El gobernador del Estado de Aguascalientes promulgó y ordenó publicar la ley impugnada, pero esos actos no son inconstitucionales o inconventionales, en virtud de que cuenta con atribuciones para ello, conforme a los artículos 32, 35 y 46, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

- La Comisión accionante no formula conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios de los actos de promulgación y publicación atribuidos al Poder Ejecutivo, por lo que es evidente que el llamado a éste es únicamente en cumplimiento de un requisito formal. Por lo tanto, corresponde al Poder Legislativo local, como órgano deliberativo donde se discute y se aprueba el contenido de las normas, a quien corresponde realizar las manifestaciones respecto a la constitucionalidad de las normas promulgadas.

6. Informe del Poder Legislativo de Aguascalientes. Mediante escrito recibido en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de junio de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mayra Guadalupe Torres Mercado, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva y Representante Legal de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, compareció en representación del Poder Legislativo de la entidad a rendir el informe correspondiente, en el que manifestó, esencialmente, lo siguiente:

- La norma impugnada es constitucional, en tanto que la intención del legislador fue eliminar la corrupción en las personas quienes detentan una función de autoridad, especialmente, de los órganos de control interno, ya que la ausencia de controles efectivos en el ejercicio del gobierno y la administración pública facilita la operación de un sistema político corrupto en todos sus planos y niveles.

- Así, expone que los órganos de control interno son una pieza clave para que el estado de derecho y la democracia se puedan robustecer, a partir de la disminución de los niveles de corrupción, adoptando reformas de largo alcance o creando instituciones que sean legalmente efectivas.

- En ese sentido, refiere que se tomó en cuenta la relevancia de la labor que debe cumplir el titular del órgano interno de control, por lo que es preciso que,



quien ocupe ese cargo, pueda actuar con autonomía e independencia, por lo que el nombramiento relativo debe ser resultado del cumplimiento de una serie de condiciones que hagan al candidato una persona idónea para ejercer el cargo.

7. **Alegatos.** Mediante auto de diecisiete de junio de dos mil veintidós, la Ministra instructora tuvo por presentados los informes y concedió a las partes el plazo legal respectivo a efecto de que formularan sus alegatos por escrito.

8. **Cierre de Instrucción.** En proveído de seis de julio de dos mil veintidós, se tuvieron por formulados los alegatos de la accionante, y al haber transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formularlos, la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción.

9. **Retorno.** En atención a lo determinado por el Pleno en sesión pública solemne celebrada el dos de enero de dos mil veintitrés, fecha en la cual se eligió como presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y con fundamento en los artículos 24 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 34, fracción XXII, y 81, párrafo primero, ambos del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hizo el retorno del expediente del presente asunto al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea a efectos de continuar con el trámite respectivo.

I. COMPETENCIA

10. 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 en los artículos 105, fracción II, inciso g),¹ de la Constitución General; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de

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.



la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² (en adelante Ley Reglamentaria); y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;³ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

12. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73,⁴ en relación con el 41, fracción I,⁵ ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben precisarse las normas reclamadas. En la presente acción de inconstitucionalidad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el artículo 51 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, cuyo texto se transcribe a continuación, subrayando las **porciones efectivamente impugnadas**:

"...

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

² "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales 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; ..."

⁴ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

⁵ "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 51 Bis.** El titular del órgano interno de control deberá cumplir con los siguientes requisitos:

"I. a III. ...

"**IV.** No haber sido condenado por delito intencional;

"V. No haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública; y

"..."

III. OPORTUNIDAD

13. Conforme a lo dispuesto en el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,⁶ 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.

14. En el caso, el Decreto número 100, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad federativa, el lunes veintiocho de marzo de dos mil veintidós, por lo que el plazo comenzó el martes veintinueve del propio mes y año y feneció el miércoles veintisiete de abril de la citada anualidad.

15. Consecuentemente, si la demanda fue depositada en el buzón judicial de este Alto Tribunal, precisamente, el miércoles veintisiete de abril de dos mil veintidós, entonces, es evidente que **su presentación fue oportuna.**

⁶"**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. ..."



16. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

IV. LEGITIMACIÓN

17. La acción fue **promovida por parte legitimada**, pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

18. En el presente caso, la accionante alega, en términos generales, que la norma impugnada vulnera los derechos de igualdad y prohibición de discriminación, acceso a un cargo en el servicio público, a la libertad de trabajo y a ocupar un cargo público, reconocidos en los artículos 1o., 5o. y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; consecuentemente, se actualiza el supuesto previsto en el diverso 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General.

19. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero,⁷ de la ley reglamentaria, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por virtud del diverso 59⁸ 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.

20. 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-

⁷ "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. ..."

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



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.

21. Por su parte, el artículo 15, fracciones I y XI,⁹ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dispone como facultad del presidente de la citada 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.

22. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

23. Las partes no hicieron valer causal de improcedencia alguna ni motivo de sobreseimiento. Este Tribunal Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

24. No pasan inadvertidas las manifestaciones rendidas por el Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes en su informe, en cuanto a que actuó en estricto cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 32, 35 y 46, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes,¹⁰ en los que se ordena

⁹**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 ..."

¹⁰ **Artículo 32.** Aprobada una iniciativa de Ley o Decreto por el Congreso del Estado, pasará al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer o transcurrido el plazo sin haberlas hecho, lo publicará dentro de los diez días hábiles siguientes. En caso contrario, el Congreso del Estado ordenará su publicación. ..."



la promulgación y la publicación de las leyes y los decretos que expida el Congreso de la entidad.

25. Sin embargo, es criterio reiterado de este Tribunal Constitucional que dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19¹¹ de la ley reglamentaria, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad por virtud del diverso 65¹² de ese ordenamiento, pues, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente impli-

"Artículo 35. Para su observancia, las Leyes y Decretos deberán publicarse en Periódico Oficial del Estado y entrarán en vigor al día siguiente de su publicación. Cuando en la Ley o Decreto se fije la fecha en que debe empezar a regir, su publicación se hará por lo menos tres días antes de aquélla."

"Artículo 46. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

"I. Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. ..."

¹¹ **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

"III. Contra normas generales, actos u omisiones que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

"IV. Contra normas generales, actos u omisiones que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21;

"VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

"IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

¹² **"Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."



cado en la emisión de la norma impugnada, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.¹³

26. Por tanto, al no haberse hecho valer alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso al analizado, ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal, se **procede al estudio** de los conceptos de invalidez planteados.

27. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

VI. ESTUDIO DE FONDO

28. En su único concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que los requisitos establecidos en el artículo 51 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, para ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control de los Ayuntamientos del Estado de Aguascalientes, consistentes en "*no haber sido condenado por delito intencional*" y "*no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública*", transgrede el derecho de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público y de libertad de trabajo, porque impide de manera injustificada que quienes se encuentren en esos supuestos puedan ocupar el mencionado cargo público, aun cuando ya compurgaron la pena o sanción impuesta por los delitos y/o faltas cometidas.

29. Corresponde a este Tribunal Pleno determinar si la norma, en sus fracciones impugnadas, es constitucional o, de lo contrario, determinar la invalidez de ésta. Para ello, el estudio se dividirá en tres partes: 1) parámetro de regularidad constitucional; 2) estudio del requisito de no haber sido condenado por delito intencional; y, 3) del requisito de no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública.

¹³ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES." (Registro: 164865. [J]; 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXI, abril de 2010; Pág. 1419. P./J. 38/2010).



1) Parámetro de regularidad constitucional

30. En función de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula su único agravio primordialmente a la luz del derecho de igualdad y no discriminación, y tomando en consideración, además, que diversos precedentes¹⁴ de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación han abordado temáticas similares a las planteadas en la presente acción y se han analizado conforme al parámetro de regularidad constitucional de este derecho, se emprende el estudio del presente asunto bajo esa óptica.

31. La Constitución Federal establece el derecho a la igualdad y no discriminación en el último párrafo del artículo 1o., el cual 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."

32. Este Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad **107/2016**,¹⁵ sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1o. de la Constitución Federal 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 otras personas, siem-

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad **83/2019**, fallada el quince de octubre de dos mil veinte.

Acción de inconstitucionalidad **111/2019**, fallada el veintiuno de julio de dos mil veinte.

Acción de inconstitucionalidad **117/2020**, fallada el veinte de abril de dos mil veintiuno.

Acción de inconstitucionalidad **263/2020**, fallada el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno.

¹⁵ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los ministros y ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



pre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

33. 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.

34. 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 todas las personas deban ser siempre iguales en todos los ámbitos, en condiciones absolutas y bajo cualquier circunstancia. Al contrario, en lo que debe traducirse el derecho a la igualdad es en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio de forma injustificada; por ello, dicho principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de tal forma que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que será una exigencia constitucional.¹⁶

35. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil*, señaló que "los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de ese carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas."¹⁷

¹⁶ Similares consideraciones se sustentaron al resolver la acción de inconstitucionalidad **8/2014**, resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince; en la acción de inconstitucionalidad **50/2019**, resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte; así como en la acción de inconstitucionalidad **263/2020**, resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno.

¹⁷ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de quince de julio de dos mil veinte. Serie C No. 407, párr. 183.



36. Por otro lado, en el *Caso Duque vs. Colombia*, el Tribunal Interamericano reiteró que *"la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentren incurso en tal situación."*¹⁸

37. En la misma línea, este Tribunal Constitucional 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 incurso en tal situación.

38. Asimismo, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre el derecho a la igualdad. En efecto, en la jurisprudencia **1a./J. 125/2017 (10a.)**,¹⁹ señaló que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido interpretado y configurado a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (dimensión formal). Sin embargo, también tiene una dimensión sustantiva o de hecho.

39. En cuanto al principio de igualdad ante la ley, obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente juris-

¹⁸ Corte IDH. *Caso Duque Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veintiséis de febrero de dos mil dieciséis. Serie C. No. 310, párr. 91.

¹⁹ "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.". [Tesis 1a./J. 125/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, pág. 121. Registro digital: 2015679].



dicionales 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 razonable y suficiente.

40. En esa línea argumentativa, el principio de igualdad en la ley opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

41. Por otra parte, el derecho a la igualdad, en su dimensión sustantiva o de hecho, tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

42. Lo anterior también ha sido reiterado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, más recientemente, en el *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil*, donde sostuvo que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones: la primera es la formal, que establece la igualdad ante la ley, la segunda es la material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados. Bajo esta línea, señaló que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, es decir, corregir las desigualdades existentes para promover la inclusión y participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos y, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material.²⁰

²⁰ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de quince de julio de dos mil veinte. Serie C No. 407, párr. 199.



43. No obstante, es importante mencionar que este Tribunal Constitucional también ha señalado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues la distinción y la discriminación son jurídicamente diferentes. En efecto, la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

44. Además, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.²¹

45. En similares términos, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal dispone como un derecho de la ciudadanía de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público teniendo las calidades que establezca la ley.²²

²¹ **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.;"

²² **"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;

"III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

"IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

"V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

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



46. Sobre el particular, este Tribunal Pleno ha interpretado que, cuando se utiliza el término "*las calidades que establezca la ley*", se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a esta.²³ En el ámbito de su competencia, las legislaturas locales o el Congreso de la Unión gozan de una amplia configuración para definir en las leyes secundarias las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público.

47. Sin embargo, será necesario que los requisitos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige criterios objetivos y razonables a fin de evitar la discriminación 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.

48. Por otro lado, como se precisó en la acción de inconstitucionalidad **118/2020**,²⁴ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha diferenciado dos etapas en los estudios sobre discriminación: una de ellas que se refiere al análisis de la situación supuestamente discriminada, con base en la cual se determine si existen diferencias importantes que impidan una comparación con aquéllas contra la cual se va a contrastar; y una segunda en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable.

49. En cuanto a esto último, la jurisprudencia de la Primera Sala de este Alto Tribunal refleja que para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable, deberá efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la litis.²⁵

²³ Acción de inconstitucionalidad **111/2019**, fallada en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte. En dicho asunto, respecto del apartado que ahora interesa, se sustentó en lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad **28/2006** y sus acumuladas **29/2006** y **30/2006**, falladas el cinco de octubre de dos mil seis.

²⁴ Acción de inconstitucionalidad **118/2020**, resuelta el veinte de mayo de dos mil veintiuno.

²⁵ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRUCTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 10. DE



50. Un escrutinio estricto deberá realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción tenga como base las categorías sospechosas o implique una afectación central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.²⁶

51. Un escrutinio ordinario debe realizarse en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados. En estos casos, el *test* de proporcionalidad se llevará a cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad y su proporcionalidad.²⁷

52. Esto implica una variación importante del *test* estricto antes mencionado, consistente en que el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sin que se exija al legislador que se realice por los "*mejores medios imaginables*".

53. 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

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)." [Registro 169877. [J]; 9a. Época; 1a; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVII, abril de 2008; Pág. 175. 1a./J. 37/2008].

²⁶ "PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO Estricto." [Registro 161222. [J]; 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXIV, agosto de 2011; Pág. 20. P./J. 29/2011]. "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO." [Registro 161364. [TA]; 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXIV, agosto de 2011; Pág. 24. Tesis P. VII/2011].

²⁷ "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO." [Registro 2017423. [J]; 10a Época; 1a; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo I, Julio de 2018, Pág. 171. 1a./J. 44/2018 (10a.)].

"IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES." Registro 161302. [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIV, agosto de 2011; Pág. 33. Tesis P. VIII/2011.



tenga defectos de sobre inclusión o de infra inclusión, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación.²⁸

54. 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.²⁹

55. Así, para analizar violaciones al principio de igualdad debe comprobarse que efectivamente el legislador estableció una distinción, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. Esto es, debe verificarse se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.

56. Una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción es necesario establecer si dicha medida se encuentra justificada. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir del referido análisis de la razonabilidad de la medida. Este análisis supone que se determine si existe una distinción; que se elija el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un *test* estricto u ordinario; y que se desarrollen cada una de las etapas que supone el *test* que se ha elegido.³⁰

2) Requisito de no haber sido condenado por delito intencional

57. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que esta exigencia vulnera el derecho de igualdad y no discriminación, la libertad de

²⁸ "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN." [Registro 161310. [J]; 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXIV, agosto de 2011; Pág. 5. P./J. 28/2011].

²⁹ "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD." [Registro: 2007923. [TA]; 10a Época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo I, noviembre de 2014; Pág. 719. Tesis 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.)].

³⁰ Acción de inconstitucionalidad **61/2016**, resuelta el cuatro de abril de dos mil diecisiete.



trabajo y el acceso a un empleo público, toda vez que, injustificadamente, impiden que las personas que han sido sentenciadas por la comisión de un delito puedan desempeñar la función pública aun cuando la sanción ya haya sido cumplida. Además, limita de forma genérica a las personas condenadas por la comisión de cualquier delito intencional, sin considerar si los injustos penales de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar por la titularidad del órgano interno de control de los Municipios del Estado de Aguascalientes.

58. Alega que, cuando una persona haya cometido una conducta dolosa, le quedará vedado de manera absoluta la posibilidad de acceder al puesto en cuestión, aun cuando los delitos imputados no se encuentren vinculados o relacionados estrechamente con las funciones que se desempeñarán en el cargo, inclusive cuando el delito no amerite pena corporal; además de que, el legislador podía acotar el requisito a determinados delitos, como aquellos realmente gravosos y que se encuentran estrechamente vinculados con las funciones a desempeñar en el puesto correspondiente, de forma tal que permitiera válidamente poner en duda que el aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

59. Ahora bien, para revisar la constitucionalidad de este primer requisito, es importante recordar las consideraciones que sostuvo este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad **175/2021**,³¹ ya que se trata de un caso reciente en el que se analizó un problema jurídico similar. En este precedente, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del requisito consistente en que, para ser titular del Órgano Interno de Control del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, es necesario ***no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión***, prevista en el artículo

³¹ Resuelto en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil veintidós, en el que se retomaron las consideraciones contenidas en:

Acción de inconstitucionalidad **83/2019**, resuelta el quince de octubre de dos mil veinte.

Acción de inconstitucionalidad **117/2020**, resuelta el veinte de abril de dos mil veintiuno.

Acción de inconstitucionalidad **184/2020**, resuelta el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

Acción de inconstitucionalidad **118/2020**, resuelta el veinte de mayo de dos mil veintiuno.

Acción de inconstitucionalidad **263/2020**, resuelta el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno.

Acción de inconstitucionalidad **106/2019**, resuelta el diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

Acción de inconstitucionalidad **182/2020**, resuelta el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

Acción de inconstitucionalidad **216/2020**, resuelta el diez de enero de dos mil veintidós.



62 Bis, fracción III, de la Ley Número 207 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero.

60. Así, en el precedente referido, reiterando la extensa línea jurisprudencial de este Alto Tribunal, se sostuvo lo siguiente:

- Este tipo de normas, que establecen requisitos de acceso a empleo o cargos públicos, debe ser analizado bajo un *test* de razonabilidad, a fin de determinar: 1) si la medida legislativa tiene una finalidad legítima; y, 2) si la medida legislativa es adecuada para cumplir con este fin.

- Resulta un fin legítimo establecer requisitos dirigidos a definir determinadas calidades que permitan el correcto desempeño de quienes ocuparán un cargo público; más aún si se toman en cuenta las funciones a desempeñar.

- Sin embargo, resulta sobre-inclusivo y, por tanto, desproporcionado, establecer el requisito de *no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de la libertad*, aun y cuando el delito no se relacione de manera alguna con las atribuciones del cargo, pues los requisitos deben estar relacionados con el perfil idóneo para el empleo, con la característica de ser objetivos y razonables, a fin de evitar cualquier tipo de discriminación.

- Establecer un requisito de acceso a un cargo público así de general y amplio crea un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al empleo público, a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penalmente, sin que ello permita, justificar en cada caso y 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.

- Además, la formulación de la norma también resulta genérica, porque no se acota a la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad con lo que se comprende incluso aquellos delitos cuya comisión corresponda una sanción no privativa de la libertad como medida alternativa; de igual forma, impide que se racionalice sobre sus características o modalidades, como es el por qué sólo ciertos delitos, si son recientes, su gravedad o las circunstancias en que se cometieron las conductas reflejadas en la sanción impuesta; todo a la luz de las funciones del cargo público de que se trate.



- No es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o perjuicios sociales, dado que requisitos como el analizado no garantizan que la persona ejerza correctamente su función, sino que tiende a una cuestión estigmatizante porque presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquirando, lo cual es contrario al derecho penal del acto.

- Inclusive, el efecto de la norma impugnada es que la persona condenada sea objeto de una doble sanción, pues, por un lado, se le impone una sanción en ejercicio de la facultad punitiva del Estado por la comisión de un delito y, por el otro, el reproche social posterior a la compurgación de su pena tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos una vez que se reinserta a la sociedad.

61. Retomando las consideraciones ante señaladas, este Tribunal Pleno considera que el **concepto de invalidez resulta fundado** y, por tanto, el requisito consistente en **"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 deviene inconstitucional**, toda vez que contiene una diferencia de trato que impide el acceso a un cargo público en condiciones de igualdad.

62. A efecto de corroborarlo, como se indicó, lo procedente es un examen de razonabilidad a fin de determinar si el requisito en cuestión persigue una finalidad legítima y, de ser el caso, si la medida legislativa es adecuada para cumplir con ese fin.

63. Al respecto, de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, se advierte que el objeto de la reforma fue:

"... Dentro de la administración pública los órganos internos de control son los entes encargados de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las faltas administrativas derivadas de presuntos hechos u actos de corrupción. Una de las principales características con las que deben contar los órganos internos de control, es sin lugar a dudas la autonomía, siendo ésta un elemento esencial para la correcta ejecución de sus funciones y atribuciones conferidas en los diversos ordenamientos jurídicos, principalmente lo estipulado en los objetivos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. La importancia del papel que juegan los Órganos Internos de Control en los diversos



entes de la administración pública, da paso a la participación de la ciudadanía a través de la denuncia de faltas administrativas derivadas de hechos u actos de corrupción cometidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, práctica que trae consigo la mejora y transparencia del uso y manejo de los recursos públicos a través de la aplicación del sistema de control, los procesos y procedimientos enmarcados en los ordenamientos jurídicos en que basan su actuar los Órganos Internos de Control.

"...

"La presente iniciativa adhiere y reforma diversas disposiciones de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, con el objetivo de que los ayuntamientos tengan la facultad de otorgar y aprobar el nombramiento del titular del Órgano Interno de Control Municipal, así como también estipular los requisitos para poder ocupar dicho cargo, todo ello con la finalidad de dotar de autonomía a este órgano, ya que actualmente el nombramiento de este servidor público depende directamente del presidente Municipal y no de los miembros del ayuntamiento como lo es el caso del Secretario de Finanzas y Secretario del Ayuntamiento.

"Con dicha iniciativa también se busca establecer los requisitos con los que debe contar el titular del órgano Interno de Control, ya que actualmente no se encuentran contemplados en la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, así como también que el presidente Municipal en vez de otorgar un nombramiento directo del servidor público que ocupará la titularidad del órgano interno de control municipal, someta una terna de tres personas ante los miembros del Ayuntamiento para que estos elijan por medio de votación a quien deberá ocupar la titularidad del Órgano Interno de Control Municipal, el cual deberá ser electo con el cincuenta por ciento más uno del total de los votos de los miembros del Ayuntamiento que cuentan con el derecho de voto en las sesiones de cabildo. ..."

64. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, al rendir su informe, indicó que su pretensión fue fortalecer al Estado de Derecho y la rendición de cuentas, dada la importancia de los órganos internos de control, los que han sido pieza clave para disminuir los niveles de corrupción en el país, en particular, en esa entidad federativa, para lo cual, era necesario crear



un proceso de selección de los aspirantes, en el que se prevén los más altos estándares internacionales, de transparencia y combate a la corrupción.

65. Consecuentemente, es posible considerar que **el requisito sí persigue una finalidad legítima** pues la norma impugnada busca establecer determinadas calidades que brinden el perfil idóneo para desempeñarse con eficiencia y eficacia en la función pública que se va a encomendar.

66. Esto es así, tomando en consideración que, de conformidad con lo establecido en los Reglamentos de los Órganos Internos de Control de diversos Municipios del Estado de Aguascalientes, el titular del Órgano Interno de Control Municipal cuenta con la facultad de vigilar el control de los recursos patrimoniales del Municipio; vigilar, verificar y evaluar el cumplimiento de diversos mecanismos del Ayuntamiento; recibir quejas y denuncias por incumplimiento de obligaciones de los servidores públicos; investigar, calificar y substanciar faltas administrativas cometidas por servidores públicos; imponer sanciones en el ámbito de su competencia; vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores; vigilar y fiscalizar las políticas públicas establecidas por el presidente Municipal; emplear medidas de apremio permitidas por las leyes y reglamentos aplicables, entre otras atribuciones.

67. Lo anterior se constata del texto de los Reglamentos de los Órganos Internos de Control Municipales, como se aprecia a continuación:

REGLAMENTO DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL MUNICIPIO DE CALVILLO, AGUASCALIENTES.

"Artículo 6o.·El Titular del OIC tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Cumplir con las políticas municipales emitidas por el Presidente Municipal, en materia de control interno;

"II. Cumplir lo previsto en la LGRA, la LRAEA, y demás ordenamientos aplicables en la materia, dentro del ámbito de su competencia;

"III. Promover, evaluar, fortalecer, establecer y aplicar los lineamientos para implementar el sistema de control interno;



"IV. Autorizar los instrumentos de rendición de cuentas a través de los Sistemas contemplados en la LRAEA;

"V. Vigilar el estricto cumplimiento de los principios y directrices que rigen el actuar de los servidores públicos;

"VI. Autorizar, coordinar y evaluar el programa anual de auditorías preventivas relativas al control interno;

"VII. Promover y difundir entre los servidores públicos la cultura de la legalidad, del control interno y acciones disuasivas de las faltas administrativas.

"VIII. Certificar los documentos que se hayan generado en el ejercicio de las funciones de las áreas que conforman el OIC;

"IX. Emitir disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio de las atribuciones que las leyes otorgan al OIC, entre otras, en las materias de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental, auditorías, desarrollo administrativo integral; gobierno abierto, responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, integridad, ética y prevención de Conflictos de Intereses, planeación y administración de recursos humanos. adquisiciones, arrendamientos, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, considerando, en su caso, las políticas que emita el Sistema Estatal Anticorrupción en estas materias;

"X. Desempeñar las comisiones y funciones que el Presidente Municipal le confiera y mantenerlo informado sobre el cumplimiento de las mismas;

"XI. Ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas que establezca el Presidente Municipal, así como su evaluación;

"XII. Garantizar la igualdad de oportunidades en la selección del personal integrante del OIC;

"XIII. Representar al OIC ante los Consejos y Comités en los cuales tenga participación de acuerdo a la LSEAEA y demás normatividad municipal aplicable;



"XIV. Proponer al Presidente Municipal, los proyectos de iniciativas de reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que corresponda emitir al H. Ayuntamiento sobre los asuntos competencia del OIC;

"XV. Celebrar Convenios de Colaboración con las diferentes autoridades municipales, estatales y federales, que resulten necesarios para que el OIC cumpla con sus atribuciones;

"XVI. Delegar la representación a la Dirección Interna de Control de la facultad descrita en la fracción XIII;

"XVII. Proponer ante el H. Cabildo para su aprobación, el manual de lineamientos que regula la entrega-recepción de la administración pública municipal, del término de los periodos constitucionales; y

"XVIII. Las demás que le otorgue las leyes y reglamentos aplicables en la materia."

REGLAMENTO INTERIOR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE GRACIA, AGUASCALIENTES.

"Artículo 8o. El Órgano Interno de Control tendrá a su cargo la prevención, promoción; fortalecimiento, control, evaluación e inspección, así como la investigación, calificación y substanciación de las faltas administrativas graves, no graves cometidas por los Servidores Públicos y/o ex Servidores Públicos, mediante el ejercicio de las siguientes facultades y atribuciones:

"I. Evaluar el sistema de control interno en la administración pública municipal;

"II. Vigilar el control de los recursos patrimoniales del Municipio;

"III. Fijar, en su caso, las normas internas de carácter obligatorio necesarias para el ejercicio del control administrativo y contable;

"IV. Requerir para el cumplimiento de sus atribuciones, documentos; datos e información a las dependencias y entidades municipales como empresas para-municipales, fideicomisos y organismos públicos descentralizados;



"V. Practicar auditorías, revisiones, visitas e inspecciones a las dependencias y entidades de la administración pública municipal como empresas paramunicipales, fideicomisos y organismos públicos descentralizados;

"VI. Vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades municipales de las normas jurídicas y administrativas que rigen su funcionamiento;

"VII. Investigar de oficio o en atención a las quejas, a las denuncias y a los hechos o elementos detectados en las auditorías, revisiones, visitas. e inspecciones practicadas por el Órgano Interno de Control las conductas de los servidores públicos municipales que impliquen presunta responsabilidad administrativa y en su caso, substanciar el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa e imponer las sanciones que correspondan en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes;

"VIII. instruir y resolver los recursos de revisión y demás recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas vigentes, que le corresponda conocer al Órgano Interno de Control;

"IX. Dictaminar mensualmente la Cuenta de la Hacienda Pública Municipal que formula la Dirección de Finanzas;

"X. Emitir las observaciones y las recomendaciones con carácter obligatorio que se deriven del cumplimiento de sus atribuciones y darles el seguimiento correspondiente.

"XI. Fincar pliegos preventivos de responsabilidad cuando detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, en el manejo, decisión, autorización, recepción, aplicación, administración de fondos, valores y de recursos económicos del Municipio o de aquellos concertados con la Federación y el Estado que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero, causados a la Hacienda Pública Municipal, de la Federación, del Estado o al patrimonio de sus entidades, organismos descentralizados, auxiliares y fideicomisos públicos;

"XII. Informar al Presidente Municipal y al Síndico sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública municipal;



"XIII. Turnar a las dependencias las quejas y denuncias que de su análisis inicial resulten ser asuntos de mero trámite a efecto de su atención y resolución;

"XIV. Ejecutar las funciones establecidas en el Código Municipal y en la Legislación Federal, Estatal y Municipal aplicables para los órganos internos de control;

"XV. Designar a su personal que auditará a las dependencias y entidades municipales como empresas paramunicipales, fideicomisos y organismos públicos descentralizados, así como normar y controlar su desempeño;

"XVI. Dictar las disposiciones que requiera el Órgano Interno de Control para la adecuada aplicación y cumplimiento de la Entrega-Recepción de la administración pública municipal, que previene el Código Municipal;

"XVII. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional y el Sistema Estatal Anticorrupción;

"XVIII. Revisar el ingreso, egreso manejo, custodia y aplicación de recursos y participaciones públicas, según. Corresponda en el ámbito de su competencia;

"XIX. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como presuntamente constitutivos de delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción en el Estado;

"XX. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la Administración Pública;

"XXI. Designar a los auditores externos;

"XXII. Emplear medidas de apremio permitidas por las leyes y reglamentos aplicables, cuando fueren necesarias para el ejercicio de sus funciones; y

"XXIII. Las demás que expresamente le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Municipio, el H. Ayuntamiento o el Presidente Municipal."



REGLAMENTO DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES, AGUASCALIENTES.

"Artículo 15. El Titular para el despacho de los asuntos de la competencia del OIC tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Cumplir con las políticas municipales emitidas por el Presidente Municipal, en materia de control interno, rendición de cuentas y transparencia, así como en materia Derechos Humanos;

"II. Desempeñar las comisiones y funciones que el Presidente Municipal le confiere y mantenerlo informado sobre el cumplimiento de las mismas;

"III. Acordar con los titulares de las unidades administrativas del OIC, los asuntos de su competencia;

"IV. Autorizar las políticas, medidas, sistemas y estudios que se requieran para la adecuada organización y funcionamiento del OIC;

"V. Aprobar el anteproyecto del presupuesto de egresos del OIC, y en su caso, las modificaciones al mismo y ordenar su presentación a la autoridad competente para su validación;

"VI. Expedir los manuales de organización y procedimientos así como otras disposiciones que se requieran para la debida organización y funcionamiento del OIC, los que deberán ser publicados en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes;

"VII. Emitir disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio de las atribuciones que las leyes otorgan al OIC, entre otras, en las materias de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental, auditorías, desarrollo administrativo integral, gobierno abierto, responsabilidades administrativas de las y los servidores públicos, integridad, ética y prevención de conflicto de interés, planeación y administración de recursos humanos, adquisiciones, arrendamientos, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, considerando en su caso, las políticas que emita el Sistema Nacional y Sistema Estatal;



"VIII. Vigilar el estricto cumplimiento de los principios y directrices que rigen el actuar de las y los servidores públicos descritos en el Código de Ética, las Reglas de Integridad y el Reglamento Interior de Trabajo del Municipio;

"IX. Autorizar, coordinar y evaluar los programas anuales de trabajo, auditorías, fiscalizaciones, supervisiones, revisiones, verificaciones, visitas e inspecciones a realizar a las Dependencias, Entidades y Fideicomisos Públicos del Municipio;

"X. Proponer al Presidente Municipal, los proyectos de iniciativas de reglamentos, lineamientos, manuales, decretos, acuerdos, actualizaciones, modificaciones y demás disposiciones jurídicas sobre los asuntos competencia del OIC;

"XI. Rendir informe de las funciones desempeñadas al Ayuntamiento y al Presidente Municipal, cuando se le requiera, así como del estado que guardan los asuntos de su competencia;

"XII. Expedir certificaciones de los documentos que obren en los archivos del OIC;

"XIII. Fijar las bases y términos para coordinar las actividades del OIC, en el ámbito de su competencia con las Entidades de Fiscalización;

"XIV. Intervenir como enlace en el seguimiento a las auditorías efectuadas por las Entidades de Fiscalización;

"XV. Ordenar las diligencias necesarias para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales por parte de las y los servidores públicos;

"XVI. Aprobar las normas, políticas, procedimientos y demás criterios para la recepción y atención de las quejas y denuncias que se presenten en contra de las y los servidores públicos de la Administración Pública Municipal, por conductas irregulares o derivadas del incumplimiento a sus obligaciones y las relativas a los recursos de queja, inconformidad, conciliación y demás medios legales previstos por las leyes aplicables;

"XVII. Recibir las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento;



"XVIII. Investigar, fincar responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en el ámbito de su competencia, de los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales;

"XIX. Recibir las denuncias en contra de las y los servidores públicos de la Administración Pública Municipal, derivadas de conductas que constituyan cualquier tipo de discriminación, violencia laboral, acoso u hostigamiento, en atención a las disposiciones previstas por el Protocolo de Atención;

"XX. Investigar, substanciar y resolver los procedimientos de denuncia por motivo de conductas que constituyan cualquier tipo de discriminación, violencia laboral, acoso u hostigamiento, y en su caso sancionar a la(s) o el(los) servidor(es) público(s) responsable(s), en atención a las disposiciones previstas por el Protocolo de Atención;

"XXI. Concertar y celebrar, en los casos que estime necesario, convenios de colaboración, coordinación, acuerdos y demás instrumentos jurídicos con las diferentes autoridades federales, estatales e intermunicipales;

"XXII. Evaluar en el ámbito de la administración pública municipal y de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, el cumplimiento de la política estatal anticorrupción que aprueben los comités coordinadores del Sistema Nacional y Sistema Estatal, así como instrumentar las acciones necesarias en materia de combate a la corrupción;

"XXIII. Garantizar la igualdad de oportunidades en la selección y contratación del personal que integre el OIC;

"XXIV. Practicar auditorías, fiscalizaciones, supervisiones, revisiones, verificaciones, visitas e inspecciones a las Dependencias, Entidades y Fideicomisos Públicos de la Administración Pública Municipal;

"XXV. Informar a los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal, sobre los resultados de las auditorías, fiscalizaciones, supervisiones, revisiones, verificaciones, visitas e inspecciones efectuadas, a



efecto de que se tomen las medidas pertinentes de carácter preventivo y correctivo;

"XXVI. Requerir a las Dependencias, Entidades y Fideicomisos Públicos del Municipio o a cualquier persona física o moral que reciba y/o aplique recursos públicos, la información y documentación necesaria para el cabal cumplimiento de sus obligaciones;

"XXVII. Establecer dentro de la Administración Pública Municipal, las acciones que propicien el fortalecimiento del sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental, a efecto de prevenir, detectar y disuadir actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas en la gestión gubernamental considerando, en su caso, las políticas que emita el Comité Coordinador del Sistema Estatal;

"XXVIII. Vigilar que se cumplan las normas de control interno y fiscalización, en colaboración con las autoridades que integran el Sistema Estatal, así como promover la eficacia y eficiencia de las funciones de auditoría y control, a fin de privilegiar la actividad preventiva, el logro de los objetivos y metas institucionales;

"XXIX. Someter a consideración del Ayuntamiento para su aprobación, las Normas Generales de Control Interno, el Modelo Municipal de Marco Integrado de Control Interno y demás normatividad aplicable para la implementación del sistema de control interno institucional, que promueva la eficacia y eficiencia en la administración pública municipal;

"XXX. Someter a consideración del Ayuntamiento para su aprobación, el Código de Ética y las Reglas de Integridad del Municipio, para el ejercicio de la función pública conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional y Sistema Estatal;

"XXXI. Atender la asistencia de los comités y consejos vigentes de donde el OIC tenga participación de acuerdo a la LSEAA y demás normatividad estatal y municipal;

"XXXII. Contribuir al sistema de información y comunicación del Sistema Estatal, Sistema Nacional, asimismo los Sistemas Estatales y Nacionales de Fiscalización, en términos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción;



"XXXIII. Evaluar anualmente el resultado de los mecanismos de prevención implementados dentro de las áreas de la Administración Pública Municipal;

"XXXIV. Dictar las recomendaciones al desempeño para mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de la Administración Pública Municipal, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental;

"XXXV. Dictar las observaciones con base en los resultados determinados en las auditorías, fiscalizaciones, supervisiones, revisiones, verificaciones, visitas e inspecciones realizadas;

"XXXVI. Proponer acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas, así como para establecer medidas preventivas que correspondan;

"XXXVII. Coordinar, dar seguimiento y evaluar las acciones que realicen las Dependencias, Entidades y Fideicomisos Públicos del Municipio, en materia de ética, integridad pública y prevención de conflicto de interés y operación de los Comités de Control y Desempeño Institucional y Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés;

XXXVIII. Establecer estrategias transversales y de coordinación para la atención de las obligaciones a cargo del OIC, en el marco del Sistema Nacional y Sistema Estatal;

"XXXIX. Vigilar la evolución patrimonial de las y los servidores públicos del Municipio, a través de los mecanismos que implemente el Sistema Estatal y Sistema Nacional;

"XL. Expedir la certificación de no anomalía en la presentación de la declaración patrimonial, de declaración de intereses y de constancia de presentación de la declaración fiscal;

"XLI. Vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, contratación de servicios de cualquier naturaleza y obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales;



"XLII. Vigilar la correcta aplicación, del registro de los activos, pasivos, ingresos y gastos, de la administración de deuda pública incluyendo las obligaciones contingentes, y del patrimonio del Municipio y Entidades;

"XLIII. Dictaminar mensualmente la Cuenta de la Hacienda Pública Municipal que formula la Secretaría de Finanzas Públicas;

"XLIV. Evaluar el desempeño de las Dependencias y Entidades del Municipio en la ejecución de sus programas, acciones, objetivos y metas, a fin de proponer la mejora en el cumplimiento de los mismos;

"XLV. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como las relativas a protección de datos personales;

"XLVI. Dictar las disposiciones que requiera el OIC para la adecuada aplicación y cumplimiento de la entrega - recepción de la administración pública municipal que previene el Código Municipal de Aguascalientes;

"XLVII. Vigilar, verificar y evaluar el cumplimiento de las normas, políticas, lineamientos, planes, programas, presupuestos, procedimientos y demás disposiciones legales de la obra pública que realice el Municipio o en coordinación con Secretarías, Dependencias, Organismos Administrativos Descentralizados, ya sean federales, estatales o municipales, practicando para ese efecto las auditorias y visitas de verificación que sean necesarias;

"XLVIII. Vigilar el cumplimiento de los acuerdos de coordinación celebrados con la federación, estados y municipio, en materia de obra pública, observando para ese efecto las normas de control y lineamientos implementados para auditar y evaluar los programas de inversión;

"XLIX. Vigilar la correcta aplicación y ejercicio del presupuesto que de obra pública sea asignado a las Dependencias y Entidades del Municipio, mediante la supervisión, contratación, avance y terminación de la obra pública, así como las obligaciones contraídas por los contratistas con la administración pública municipal, aplicando las deductivas y responsabilidades que en su caso procedan;



"L. Vigilar el cumplimiento a los lineamientos en materia administración de documentos administrativos e históricos, de conformidad a la Ley del Archivo del Estado de Aguascalientes y acuerdos emitidos por el Sistema Nacional de Transparencia;

"LI. Vigilar el cumplimiento por parte de las Dependencias y Entidades del Municipio en la elaboración, formalización y actualización de los documentos de organización general, operación, prestación de servicios y trámites, tales como reglamento interior, manuales de organización, manuales de procedimientos, manuales de trámites y de servicios, de la Administración Pública Municipal;

"LII. Resolver las dudas derivadas de la aplicación de éste Reglamento, así como interpretar e integrar los aspectos no previstos en el mismo y en las disposiciones que resulten aplicables; y

"LIII. Las demás que con tal carácter le atribuyan expresamente otras disposiciones jurídicas, así como aquellas funciones que le encomiende el Presidente Municipal y el Sistema Nacional y Sistema Estatal."

REGLAMENTO DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL MUNICIPIO DE RINCON DE ROMOS, AGUASCALIENTES.

"Artículo 10. El Titular del OIC, tiene las siguientes atribuciones y facultades:

"I. Intervenir conforme a las facultades atribuibles al OIC, en el Marco Integral de Control Interno del Municipio;

"II. Realizar funciones de Auditoría, Supervisión, Investigación, Fiscalización, Sanción y Ejecución, de conformidad a la normatividad competente;

"III. Vigilar el control y buen uso de los recursos del Municipio, así como los que provengan del Gobierno Federal y Estatal.

"IV. Coordinarse con otros OIC, para el logro de sus objetivos;

"V. Investigar de oficio o en atención a las quejas, a las denuncias y a los hechos o elementos detectados en las auditorías, revisiones, visitas e



inspecciones practicadas por el OIC y por otras instancias de control externas, las conductas de las personas que impliquen presunta responsabilidad administrativa y, en su caso, substanciar el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa e imponer las sanciones que correspondan en los términos de las Leyes de la materia;

"VI. Participación en la Entrega-Recepción de las Unidades Administrativas, conforme a los Lineamientos específicos de la materia;

"VII. Verificar que las unidades administrativas y las Dependencias, den cumplimiento en tiempo y forma a la entrega de los informes correspondientes que, por Ley, sean sujetos;

"VIII. Revisar y/o participar aleatoriamente en el levantamiento del inventario físico de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio;

"IX. Contar con las Autoridades Investigadoras, Substanciadoras y Resolutoras, que tendrán las facultades establecidas en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes y el presente Reglamento;

"X. Realizar todas aquellas actividades que sean inherentes y aplicables al área de su competencia, así como las contenidas en otras disposiciones normativas aplicables y aquellas que le encomienden el H. Ayuntamiento y el Presidente Municipal;

"XI. Actuar conforme lo estipula la Guía Operativa y la Reglamentación que genere la Contraloría Social del Municipio;

"XII. Fungir como Unidad de Transparencia de conformidad a las facultades establecidas en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios;



"XIII. Contar con las facultades establecidas en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, Ley General de Responsabilidades Administrativas y Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, de conformidad con su competencia;

"XIV. Organizar y controlar el registro de las declaraciones tres de tres de los servidores públicos municipales en los términos de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, Ley General de Responsabilidades Administrativas y Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, de conformidad con su competencia;

"XV. Designar y nombrar notificadores para realizar funciones relacionadas con la competencia del OIC del Municipio;

"XVI. Certificar la información que en original o copia certificada tenga a la vista, relacionados con procedimientos llevados a cabo, así como de toda la documentación que obre en expedientes del poder del OIC del Municipio;

"XVII. Llevar de manera coordinada con la Tesorería Municipal, el Procedimiento Administrativo de Ejecución para el cobro de sanciones económicas y créditos fiscales, derivados de Procedimientos de Responsabilidades Administrativas;

"XVIII. Designar al personal que practicará las auditorías, visitas de inspección y verificación a las diversas Secretarías, Dependencias Administrativas que conforman la Administración Pública Municipal, así mismo ejercerá estas mismas facultades tratándose de programas de obra que realice el Municipio bajo las diversas modalidades que establece la ley en la materia;

"XIX. Informar a los titulares de las Unidades Administrativas que conforman la Administración Pública Municipal, sobre los resultados de las auditorías y visitas de inspección de carácter preventivo y correctivo, dictando las observaciones y recomendaciones que de ellas se deriven, a efecto de que se tomen medidas para el cumplimiento de sus atribuciones, por lo que, el Titular del OIC deberá darle el seguimiento correspondiente;



"XX. El Titular del OIC, vigilará y garantizará en coordinación con los Titulares de las Dependencias, el adecuado manejo de la información, transparencia y rendición de cuentas que le impongan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; XXI. Establecer las bases mínimas para garantizar el derecho de acceso a la información en la forma y términos que establece la ley en la materia, sin más limitaciones que las expresamente previstas en la ley;

"...

"XXII. Expedir normatividad inherente a las funciones del OIC del Municipio, previa aprobación del H. Ayuntamiento; y

"XXIII. Realizar todas aquellas actividades que sean inherentes y aplicables al área de su competencia, así como las contenidas en otras disposiciones normativas aplicables y aquellas que le encomiende el Presidente Municipal."

REGLAMENTO DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL MUNICIPIO DE TEPEZALÁ, AGUASCALIENTES.

"Artículo 8o. El Órgano Interno de Control tendrá a su cargo la prevención, promoción, fortalecimiento, control, evaluación e inspección, así como la investigación, calificación y substanciación de las faltas administrativas graves, no graves cometidas por los Servidores Públicos y/o ex Servidores Públicos, mediante el ejercicio de las siguientes facultades y atribuciones:

"I. Evaluar el sistema de control interno en la administración pública municipal;

"II. Vigilar el control de los recursos patrimoniales del Municipio;

"III. Fijar, en su caso, las normas internas de carácter obligatorio necesarias para el ejercicio del control administrativo y contable;

"IV. Requerir para el cumplimiento de sus atribuciones, documentos, datos e información a las dependencias y entidades municipales como empresas para-municipales, fideicomisos y organismos públicos descentralizados;



"V. Practicar auditorías, revisiones, visitas e inspecciones a las dependencias y entidades de la administración pública municipal como empresas paramunicipales, fideicomisos y organismos públicos descentralizados;

"VI. Vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades municipales de las normas jurídicas y administrativas que rigen su funcionamiento;

"VII. Investigar de oficio o en atención a las quejas, a las denuncias y a los hechos o elementos detectados en las auditorías, revisiones, visitas e inspecciones practicadas por el Órgano Interno de Control conductas de los servidores públicos municipales que impliquen presunta responsabilidad administrativa y en su caso, substanciar el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa e imponer las sanciones que correspondan en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes;

"VIII. Instruir y resolver los recursos de revisión y demás recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas vigentes, que le corresponda conocer al Órgano Interno de Control;

"IX. Dictaminar mensualmente la Cuenta de la Hacienda Pública Municipal que formula la Dirección de Finanzas;

"X. Emitir las observaciones y las recomendaciones con carácter obligatorio que se deriven del cumplimiento de sus atribuciones y darles el seguimiento correspondiente;

"XI. Fincar pliegos preventivos de responsabilidad cuando detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, en el manejo, decisión, autorización, recepción, aplicación, administración de fondos, valores y de recursos económicos del Municipio o de aquellos concertados con la Federación y el Estado que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero, causados a la Hacienda Pública Municipal, de la Federación, del Estado o al patrimonio de sus entidades, organismos descentralizados, auxiliares y fideicomisos públicos;



"XII. Informar al Presidente Municipal y al Síndico sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública municipal;

"XIII. Turnar a las dependencias las quejas y denuncias que de su análisis inicial resulten ser asuntos de mero trámite a efecto de su atención y resolución;

"XIV. Ejecutar las funciones establecidas en el Código Municipal y en la Legislación Federal, Estatal y Municipal aplicables para los órganos internos de control;

"XV. Designar a su personal que auditará a las dependencias y entidades municipales como empresas paramunicipales, fideicomisos y organismos públicos descentralizados, así como normar y controlar su desempeño;

"XVI. Dictar las disposiciones que requiera el Órgano Interno de Control para la adecuada aplicación y cumplimiento de la Entrega-Recepción de la administración pública municipal, que previene el Código Municipal;

"XVII. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional y el Sistema Estatal Anticorrupción;

"XVIII. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos y participaciones públicas, según corresponda en el ámbito de su competencia;

"XIX. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como presuntamente constitutivos de delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción en el Estado;

"XX. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la Administración Pública Municipal;



"XXI. Designar a los auditores externos;

"XXII. Emplear medidas de apremio permitidas por las leyes y reglamentos aplicables, cuando fueren necesarias para el ejercicio de sus funciones; y

"XXIII. Las demás que expresamente le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Municipio, el H. Ayuntamiento o el Presidente Municipal."

REGLAMENTO INTERIOR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE LOS ROMO, AGUASCALIENTES.

"**Artículo 10.** El Titular del OIC, tiene las siguientes atribuciones y facultades:

"I. Intervenir conforme a las facultades atribuibles al OIC, en el Marco Integral de Control Interno del Municipio;

"II. Realizar funciones de Auditoría, Supervisión, Investigación, Fiscalización, Sanción y Ejecución, de conformidad a la normatividad competente;

"III. Vigilar el control y buen uso de los recursos del Municipio, así como los que provengan del Gobierno Federal y Estatal;

"IV. Coordinarse con otros OIC, para el logro de sus objetivos;

"V. Investigar de oficio o en atención a las quejas, a las denuncias y a los hechos o elementos detectados en las auditorías, revisiones, visitas e inspecciones practicadas por el OIC y por otras instancias de control externas, las conductas de las personas que impliquen presunta responsabilidad administrativa y en su caso, substanciar el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa e imponer las sanciones que correspondan en los términos de las Leyes de la materia;

"VI. Participar en la Entrega-Recepción de las unidades administrativas municipales, conforme a los Lineamientos específicos de la materia;



"VII. Verificar que las unidades administrativas municipales, den cumplimiento en tiempo y forma en la entrega de los informes correspondientes que, por Ley, sean sujetos;

"VIII. Revisar y/o participar aleatoriamente en el levantamiento del inventario físico de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio;

"IX. Contar con las Autoridades Investigadoras, Substanciadoras y Resolutoras, que tendrán las facultades establecidas en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes y el presente Reglamento;

"X. Realizar todas aquellas actividades que sean inherentes y aplicables al área de su competencia, así como las contenidas en otras disposiciones normativas aplicables y aquellas que le encomienden el H. Ayuntamiento y el o la Presidente Municipal;

"XI. Actuar conforme lo estipula la Guía Operativa y la Reglamentación que genere la Contraloría Social del Municipio;

"XII. Fungir como Unidad de Transparencia de conformidad a las facultades establecidas en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios;

"XIII. Contar con las facultades establecidas en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, Ley General de Responsabilidades Administrativas y Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, de conformidad con su competencia;

"XIV. Organizar y controlar el registro de las declaraciones tres de tres de los servidores públicos municipales en los términos de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, Ley General de Responsabilidades



Administrativas y Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, de conformidad con su competencia;

"XV. Designar y nombrar notificadores para realizar funciones relacionadas con las que son competencia del OIC del Municipio;

"XVI. Certificar la información que en original o copia certificada tenga a la vista, relacionados con procedimientos llevados a cabo, así como de toda la documentación que obre en expedientes poder del OIC del Municipio;

"XVII. Llevar de manera coordinada con la Dirección de Finanzas y Administración del Municipio, el Procedimiento Administrativo de Ejecución para el cobro de sanciones económicas y créditos fiscales, derivados de Procedimientos de Responsabilidades Administrativas;

"XVIII. Designar al personal que practicará las auditorías, visitas de inspección y verificación a las diversas unidades administrativas que conforman la Administración Pública Municipal, así mismo ejercerá estas mismas facultades tratándose de programas de obra que realice el Municipio bajo las diversas modalidades que establece la ley en la materia;

"XIX. Informar a los titulares de las unidades administrativas que conforman la Administración Pública Municipal, sobre los resultados de las auditorías y visitas de inspección de carácter preventivo y correctivo, dictando las observaciones y recomendaciones que se deriven, a efecto que se tomen medidas para el cumplimiento de sus atribuciones, por lo que, el Titular del OIC deberá darle el seguimiento correspondiente;

"XX. El Titular del OIC, vigilará y garantizará en coordinación con los Titulares de las unidades administrativas municipales el adecuado manejo de la información, transparencia y rendición de cuentas que le impongan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;

XXI. Establecer las bases mínimas para garantizar el derecho de acceso a la información en la forma y términos que establece la ley en la materia, sin más limitaciones que las expresamente previstas en la ley;



"XXII. Expedir normatividad inherente a las funciones del OIC del Municipio, previa aprobación del H. Ayuntamiento; y

"XXIII. Realizar todas aquellas actividades que sean inherentes y aplicables al área de su competencia, así como las contenidas en otras disposiciones normativas aplicables y aquellas que le encomiende él o la Presidente Municipal."

REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE JESÚS MARÍA, AGUASCALIENTES.

"ARTÍCULO 10. El Contralor tendrá las siguientes facultades y deberes no delegables:

"I. Ordenar las diligencias necesarias para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales por parte de los servidores públicos;

"II. Planear, programar, establecer, organizar y coordinar el Sistema de Control, Evaluación y Fiscalización del Municipio;

"III. Definir, dirigir y conducir las políticas de la Contraloría en los términos que señalen las leyes, así como aprobar los programas anuales de su competencia, que se elaboren para concurrir en la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal correspondiente;

"IV. Ordenar la práctica de auditorías, visitas de inspección y verificación a las Secretarías, Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados de la Administración Pública Municipal. Asimismo, dicha inspección se ejercerá tratándose de inversiones del Municipio, en programas de obra pública y servicios relacionados con las mismas, que éste realice directamente o en coordinación con cualquiera de las Secretarías, Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados, del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, dando vista al Jefe de Gabinete y al Presidente Municipal;

"V. Someter a consideración del Presidente Municipal en coordinación con el Jefe de Gabinete los asuntos de la competencia de la Contraloría; que así lo ameriten;



"VI. Formular en el ámbito de su competencia, proyectos de iniciativas de ley, decretos, reglamentos, acuerdos y convenios, en coordinación con el Jefe de Gabinete y Secretario del H. Ayuntamiento y Director General de Gobierno;

"VII. Desempeñar las comisiones y funciones que el Presidente Municipal le designe de manera directa o en coordinación con cualquier otra dependencia de la Administración Municipal, manteniéndolos informados sobre el desarrollo y ejecución de las mismas;

"VIII. Elaborar y mantener permanentemente actualizado el Manual de Organización, Procedimientos y de Servicios al Público de la Contraloría, para el mejor desempeño de las funciones de la misma, que deberá contener información sobre la estructura, organización y forma de realizar las actividades que están bajo su responsabilidad;

"IX. Promover, revisar y aprobar el anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Contraloría y en su caso sus modificaciones y remitirlos a la Secretaría de Finanzas del Municipio;

"X. Suspender el manejo, custodia o administración de bienes propiedad del Municipio, a los servidores públicos imputados o como presuntos responsables, al ser detectada alguna irregularidad, coordinándose en tal caso con la Secretaría de Administración y la Secretaría de Finanzas del Municipio, para la intervención de los fondos y valores correspondientes;

"XI. Suscribir los convenios, contratos y acuerdos que la Contraloría celebre o expida en base a sus atribuciones, previa opinión de la Secretaría del H. Ayuntamiento y Dirección General de Gobierno y autorización del Presidente Municipal;

"XII. Requerir de las Secretarías, Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados de la Administración Pública Municipal, la instrumentación de procedimientos complementarios para el ejercicio de las facultades que aseguren su control;



"XIII. Participar en la planeación, en el establecimiento y coordinación, conjuntamente con la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Administración, Jefatura de Gabinete y el Área Encargada de la Planeación Interna, el sistema de autoevaluación integral de la gestión pública, para lo cual deberá:

"a. Coadyuvar a la integración del Sistema de Indicadores de Desempeño, Eficiencia y Economía, con la correspondiente participación de las Secretarías, Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados de la Administración Pública Municipal; y

"b. Coadyuvar a la evaluación de las actividades gubernamentales con base en las autoevaluaciones que realicen las Secretarías, Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados, así como mediante la aplicación de sus propias evaluaciones. Para la realización de esta actividad, el Contralor se auxiliará de la Jefatura del Departamento de Transparencia prevista en este Reglamento.

"XIV. Informar a los Titulares de las Secretarías, Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados de la Administración Municipal, sobre los resultados de las auditorías y visitas de inspección efectuadas, a efecto de que se tomen las medidas pertinentes de carácter preventivo y correctivo;

"XV. Supervisar a solicitud del Presidente Municipal a las Contralorías Internas de los Organismos Públicos Descentralizados, rindiendo informe de lo anterior, en caso de detectar alguna irregularidad informará al titular de los Organismos Públicos Descentralizados a efecto de que inicie los procedimientos legales respectivos;

"XVI. Definir los criterios en materia de interpretación de este Reglamento;

"XVII. Informar al Presidente Municipal, al Jefe de Gabinete y Secretario del H. Ayuntamiento y Director General del Gobierno sobre el resultado de las evaluaciones y auditorías practicadas a las Secretarías, Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados del Municipio;



"XVIII. Determinar la procedencia o improcedencia de la cancelación de alguno de los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios así como la nulidad de los procedimientos de contratación de obras públicas, conforme a lo señalado en las leyes de la materia;

"XIX. Autorizar días y horas inhábiles para la práctica de diligencias que a su juicio lo requieran;

"XX. Fungir como Autoridad Resolutoria, de conformidad con las funciones y atribuciones que le confiera las Leyes de Responsabilidades;

"XXI. Elaborar las denuncias o querellas que procedan por las probables responsabilidades del orden penal de los servidores públicos, coordinándose con el representante legal del municipio el Jefe de Departamento de Auditoría Financiera y Gubernamental o el Jefe de Departamento de Auditoría de Obras Públicas y en su caso con la Procuraduría General de Justicia del Estado para la investigación de los hechos que con tal carácter se detectaren por las acciones operativas de la Contraloría, coadyuvando para los efectos de la reparación del daño en los procesos correspondientes;

"XXII. Realizar la certificación de la información digital, escrita o impresa que obre en los expedientes, archivos, documentos o de manera digital en la Contraloría.

"XXIII. Nombrar a los Titulares de las Autoridades Investigadoras y Sustanciadoras y fungir como área resolutoria.

"XXIV. Nombrar y designar personal de la Contraloría, a efecto de practicar cualquier tipo de notificación.

"XXV. Solicitar a las Secretarías, Dependencias y Organismos Públicos Descentralizados del Municipio, la información y documentación que se requiera para el cabal cumplimiento de sus obligaciones.

"XXVI. Designar a los defensores de oficio.



"XXVII. Las demás que con el carácter de indelegables le confieren otras disposiciones jurídicas aplicables."

REGLAMENTO DE CONTROL INTERNO PARA EL MUNICIPIO DE PABELLÓN DE ARTEAGA, AGUASCALIENTES.

"**ARTÍCULO 19.** La Contraloría Municipal y **los titulares de los OIC**, en el ámbito de sus atribuciones, respecto al Sistema de Control Interno Institucional podrán:

"I. Evaluar el informe anual y el PTCI, en apego a la Sección II del Capítulo IV, del presente Título; y

"II. Dar seguimiento al establecimiento y actualización del Sistema de Control Interno Institucional, conforme a la Sección II del Capítulo IV, de este Título."

"**ARTÍCULO 25.** La autoevaluación por nivel de responsabilidad de control interno se realizará mediante la aplicación de las encuestas que para efecto la Contraloría Municipal, determine y comunique por escrito o a través de medios electrónicos."

"**ARTÍCULO 26.** El Coordinador de Control Interno aplicará las encuestas en los tres niveles de responsabilidad, estratégico, directivo y operativo, para este último seleccionará una muestra representativa de los servidores públicos que lo integran, conforme a lo que determine y comunique la Contraloría Municipal por escrito o a través de medios electrónicos."

"**ARTÍCULO 27.** Los servidores públicos en el nivel del Sistema de Control Interno Institucional, y en el ámbito de su competencia, serán responsables de conservar la evidencia documental y/o electrónica suficiente, competente, relevante y pertinente que acredite las afirmaciones efectuadas en la encuesta, así como de resguardarla y tenerle a disposición de los órganos fiscalizadores, por lo que no se adjuntará documento físico alguno."



"**ARTÍCULO 28.** Las acciones de mejora que se incluyan en las encuestas consolidadas y en el PTCI, estarán dentro del ámbito de competencia de la institución y se implementarán en un plazo máximo de seis meses."

68. De ahí que las facultades y las obligaciones del titular de los Órganos Internos de Control de los Municipios del Estado de Aguascalientes son amplias y resulte legítimo prever las reglas selectivas que conduzcan a un perfil idóneo para el desempeño del cargo en cuestión.

69. Sin embargo, **la medida legislativa no es adecuada para cumplir con dicha finalidad al resultar sobre inclusiva y, por tanto, desproporcionada**, pues establece en términos genéricos y amplios el requisito de "***no haber sido condenado por delito intencional***", hipótesis normativa que comprende un gran número de supuestos con independencia de si realmente éstos tienen una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público de referencia.

70. Tal situación genera un escenario absoluto de prohibición para todo aquel sujeto que hubiera "***sido condenado por delito intencional***", con independencia de si la conducta penalmente reprochable se encuentra relacionada con la probable afectación a la eficiencia o la eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

71. Aunado a lo anterior, como se ha señalado en múltiples precedentes, el requisito en estudio también es amplio y genérico, en cuanto a no acota la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad, impidiendo que se racionalice sobre sus características o modalidades, como es el por qué sólo ciertos delitos, si son recientes, su gravedad o las circunstancias en que se cometieron las conductas reflejadas en la sanción impuesta; todo a la luz de las funciones del cargo público de que se trate.

72. De igual forma, este Tribunal Constitucional reitera que, para asegurar el correcto desempeño de la función pública, **no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o perjuicios sociales como el analizado**, que presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá



delinquiendo. Inclusive, el efecto de la norma impugnada es que la persona condenada sea objeto de una doble sanción, pues, por un lado, se le impone una sanción en ejercicio de la facultad punitiva del Estado por la comisión de un delito y, por el otro, el reproche social posterior a la compurgación de su pena tiene como consecuencia limitar alguno de sus derechos una vez que se reinserta a la sociedad.

73. Consecuentemente, **este requisito vulnera el derecho a la igualdad** en tanto excluye de manera generalizada a toda persona que ha sido sancionada con una condena penal, por lo que **este Tribunal Pleno declara la invalidez** de la porción normativa **"no haber sido condenado por delito intencional"** del **artículo 51 Bis, fracción IV, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes**, reformada mediante Decreto número 100, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de marzo de dos mil veintidós.

74. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de diez votos.

3) Requisito de no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública.

75. En otro aspecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que, por lo que hace al requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público, implica que una persona ha sido sujeto de responsabilidad administrativa, sin embargo, una vez que cumple con sus sanciones, deben quedar en posibilidad de poder volver a ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, de lo contrario, se trataría de una inhabilitación perpetua.

76. Señala que, conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la inhabilitación será no menor a tres meses y no podrá exceder de un año por la comisión de faltas no graves. Mientras que, para faltas graves, la inhabilitación tendrá una temporalidad de tres meses a veinte años, dependiendo del monto de la afectación. Este requisito resulta injustificado y desproporcional, pues quienes cumplieron este tipo de sanciones administrativas deben encontrarse en la posibilidad de ejercer de nuevo un cargo público.



77. Este Tribunal considera que el requisito de ***no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública*** resulta irrazonable, por lo que debe declararse su invalidez.

78. Para ello, resulta pertinente retomar las consideraciones sostenidas por este Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad **111/2019**, donde se invalidó una norma que contenía el requisito de ***"no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público"*** para ser vicesfiscal, director general, coordinador general o titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, fiscal del Ministerio Público o perito perteneciente al servicio profesional de carrera, conforme a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

79. En ese precedente se estimó que, si bien la norma persigue avanzar en fines constitucionalmente 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.

80. En el presente caso, la norma impugnada al establecer restricciones al acceso a un cargo público, excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido destituida o inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo,



y en cualquier momento, 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.

81. 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 –penal, política o administrativamente– con una pena ya cumplida, 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.

82. 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**,³² condición que no se cumple en las normas impugnadas.

83. Ello pues se insiste, 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 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.

84. Además, el requisito en cuestión excluye indefinidamente y de por vida la posibilidad de acceder al empleo público referido. En consecuencia, provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación impuesta en el

³² Acción de inconstitucionalidad **74/2008**, resuelta en sesión de doce de enero de dos mil diez.



pasado de una 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. Esa exclusión genera un efecto discriminante injustificado.

85. Similares consideraciones fueron sostenidas al resolver las acciones de inconstitucionalidad **106/2019**, **184/2020** y **263/2020**.³³

86. Es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos el asociado a las normas impugnadas, podría resultar posible incluir requisitos como los impugnados, 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.

87. Esto es, podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas, por ejemplo, delitos o infracciones graves o dolosas que clara y directamente tengan relación 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.

88. Si bien en el caso se trata de un puesto de carácter relevante, cuyas atribuciones incluso llegan a ser afines con la función investigadora, lo cierto es que la generalidad y amplitud de las normas referidas provoca un escenario sobreinclusivo de prohibición absoluta que impide acceder en condiciones de plena igualdad al empleo público a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas administrativa 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.

³³ Resueltas en sesión del Tribunal Pleno de diecinueve de abril, así como dieciocho y, veinticinco de mayo, todos de dos mil veintiuno, respectivamente.



89. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de diez votos.

VII. EFECTOS

90. El artículo 73,³⁴ en relación con los diversos 41,³⁵ 43,³⁶ 44³⁷ y 45³⁸ de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben 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.

91. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del artículo 51 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, reformado

³⁴ "Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

³⁵ "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; ..."

³⁶ "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. ..."

³⁷ "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."

³⁸ "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 registrarán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



mediante Decreto número 100, publicado el veintiocho de marzo de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

92. Así, el precepto impugnado deberá leerse de la siguiente forma:

"Artículo 51 Bis. El titular del órgano interno de control deberá cumplir con los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano en pleno uso de sus derechos políticos y civiles y ser vecino del municipio del Ayuntamiento que lo nombre;

"II. Contar con título de licenciatura en Derecho o Contaduría Pública y cédula profesional debidamente registrada ante la Secretaría de Educación Pública;

"III. No haber sido candidato a algún puesto de elección popular dentro de los cinco años anteriores a su nombramiento;

"IV. ~~No haber sido condenado por delito intencional;~~

"V. ~~No haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública; y~~

"VI. Ser electo por los votos en el mismo sentido de cuando menos la mitad más uno de los miembros del Ayuntamiento con derecho a voz y voto en las sesiones de Cabildo."

93. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.

VIII. DECISIÓN

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

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



SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 51 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, adicionado mediante el Decreto número 100, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de marzo de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Aguascalientes, 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 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 resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, 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 la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 65 y 66, Esquivel Mossa apartándose del párrafo 47, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus numerales 1) y 2), denominados, respectivamente, "Parámetro de regularidad constitucional" y "Requisito de no haber sido condenado por delito intencional", consistente en declarar la invalidez del



artículo 51 Bis, fracción IV, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, adicionado mediante Decreto número 100, publicado el veintiocho de marzo de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea así como la señora Ministra Ortiz Ahlf anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose del párrafo 83, relativo a la violación indirecta del artículo 22 constitucional, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de la interpretación del artículo 22 constitucional, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea separándose del párrafo 82, Ríos Farjat con matices en los párrafos 82 y 83, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su numeral 3), denominado "Requisito de no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública", consistente en declarar la invalidez del artículo 51 Bis, fracción V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, adicionado mediante Decreto número 100, publicado el veintiocho de marzo de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de esa entidad federativa. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció un voto particular.

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 decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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 la señora Ministra presidenta y el señor Ministro que hizo suyo el asunto, con el secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.) y aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 175/2021, 118/2020, 111/2019 y 107/2016 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas, 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas, 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas y 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 483; 13, Tomo I, mayo de 2022, página 853; 9, Tomo I, enero de 2022, página 201 y 6, Tomo I, octubre de 2021, página 651, con números de registro digital: 31081, 30595, 30340 y 30138, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 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 25 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 64/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En la sesión pública de doce de enero de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en definitiva la acción de inconstitucionalidad 64/2022, en la que se pronunció respecto de la constitucionalidad del artículo 51 Bis, fracciones IV y V, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, reformada mediante Decreto número 100, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, el veintiocho de marzo de dos mil veintidós

En particular, el proyecto divide su estudio de fondo en tres subapartados titulados: 1) Parámetro de regularidad constitucional; 2) Requisito de no haber sido



condenado por delito intencional; y, **3)** Requisito de no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública.

El engrose retoma los precedentes de esta Suprema Corte en la materia, y concluye que, al no superar un examen de razonabilidad, debe declararse la invalidez del requisito de "*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, contenido en el artículo 51 Bis, fracción IV, de la Ley Municipal para dicha entidad federativa.

Por otro lado, la mayoría también consideró que el requisito de "*[n]o haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública*" para ocupar ese mismo cargo, contenido en la fracción V del artículo 51 Bis impugnado, debía declararse inconstitucional al resultar discriminatorio y desproporcionado. Por las razones anteriores, el Pleno declaró la invalidez de las fracciones IV y V del artículo 51 Bis ya señalado.

I. Razones de disenso

Aunque coincido con la mayoría en el sentido del fallo, me separo de la metodología utilizada. Como lo he hecho en diversos precedentes,¹ a mi juicio, en casos como éste se debe aplicar un *test* de escrutinio estricto y no uno ordinario, al estar involucrada una categoría sospechosa: *las personas que han cumplido una pena y buscan reintegrarse a la sociedad*.²

Como lo he señalado en diversos votos –por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,³ 157/2017,⁴ 85/2018,⁵ 86/2018,⁶ 108/2020,⁷ 117/2020,⁸

¹ Así lo sostuve en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 157/2017, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 83/2019, 108/2020, 117/2020, 118/2020, 259/2020, 50/2021, 106/2021 y 175/2021.

² En efecto, en la discusión de las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018, 50/2021 y 175/2021, sostuve que las personas con antecedentes penales estaban protegidas por el artículo 1o. constitucional, por lo que exigir no tenerlos para acceder a un cargo público debía ser analizado bajo un *test* de escrutinio estricto.

³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno.



50/2021,⁹ 259/2020¹⁰ y 175/2021¹¹– los antecedentes penales deben ser considerados una categoría sospechosa, pues si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han cumplido una pena como una categoría que justifique una presunción de inconstitucionalidad, la Constitución no dispone un catálogo cerrado, pues prevé que podrá considerarse sospechosa *"cualquier otra que atente contra la dignidad humana"*.

Así, desde mi perspectiva, es incuestionable que las personas quienes hayan cumplido una pena y busquen reintegrarse en la sociedad constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación,¹² en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.¹³ Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

En este sentido, las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público, corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, robusteciendo el estigma social que padecen, reduciendo su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad y marginando el resto de las virtudes y capacidades que poseen. Por ello, las personas que han sido condenadas por la comisión de delitos en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

Cabe hacer mención que, reconocer a este grupo de personas como una categoría sospechosa, permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han cumplido una pena y contrarrestar el estigma social que padecen. Utilizar un escrutinio especialmente intenso contribuye a reprochar la discriminación estructural que limita sus oportunidades y reafirmar categóricamente que deben ser tratados con el pleno respeto que merece su dignidad humana.

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

¹⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno.

¹¹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil veintidós.

¹² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.

¹³ México Evalúa, La cárcel en México: ¿para qué?, págs. 23-24.



Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, considero que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa.

De esta forma, de conformidad con mi criterio, la sentencia debió verificar si la medida: **(1)** persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; **(2)** está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y, **(3)** se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad.

En el caso, considero que la medida impugnada persigue un *fin constitucionalmente imperioso*. En efecto, el Congreso del Estado de Aguascalientes señaló que los requisitos impuestos para poder acceder al cargo de titular del Órgano Interno de Control de los Municipios de esa entidad atienden a la exigencia de la idoneidad del cargo, toda vez que ejercerá funciones dentro del sistema de responsabilidades administrativas y combate a la corrupción.

En este sentido, es posible afirmar que la medida busca que los funcionarios públicos cumplan con los fines establecidos en el artículo 134 constitucional.¹⁴ Esto es, tener órganos internos de control dentro de los poderes que cumplan con los principios de mérito y capacidad que, a su vez, se derivan de los diversos 35, fracción VI y 123, apartado B, fracción VII, de la Constitución General.¹⁵ Así como también busca cumplirse con los principios de legalidad,

¹⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 134.** ... Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución. ...

"El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo. ..."

¹⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**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; ..."

"**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.



honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia contenidos en los numerales 109 y 134 constitucionales.¹⁶

No obstante, la medida no está estrechamente vinculada con la finalidad imperiosa, ya que resulta en extremo sobreinclusiva. Ello pues la prohibición no distingue entre bienes jurídicos tutelados, la temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira a ocupar el cargo en cuestión e incluso la gravedad del delito. La norma tampoco permite distinguir los casos en que la comisión de un delito doloso efectivamente revele la falta de idoneidad de una persona para ocupar el cargo público y, por ende, excluye de forma anticipada a una gran cantidad de personas con antecedentes penales que, al momento de la designación, podrían contar con las aptitudes y requisitos necesarios para ejercer el cargo de titular del órgano interno de control.

En efecto, al no hacer ninguna distinción particular, la norma resulta tan amplia que excluye a numerosas personas que pudieron haber sido condenadas por algún "*delito intencional*" en cualquier momento de sus vidas, o por algún delito contra bienes jurídicos que no se relacionen con el cargo que buscan ocupar.

Por lo tanto, la porción normativa "*no haber sido condenado por delito intencional*" prevista como requisito para ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control de los Municipios del Estado de Aguascalientes, es excesivamente amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador. Así, la medida resulta claramente sobreinclusiva, por lo que no se encuentra estrechamente relacionada con el fin constitucional que se persigue y, por tanto, resulta inconstitucional. Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del *test*, dado que basta comprobar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

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: ... **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; ..."

¹⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"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."

"Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. ..."



Por las razones mencionadas, considero que el requisito de no haber sido condenado por delito intencional para acceder a cargos públicos es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación, al no superar un *test* de escrutinio estricto.

II. Otros motivos de disenso

En adición a lo anterior, me separo de las consideraciones establecidas en el párrafo ochenta y cuatro de la sentencia aprobada por este Tribunal Pleno.

En el párrafo mencionado de la sentencia, se señala que el requisito de "*no haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión pública*" para poder ser seleccionado como titular del órgano interno de control, "*provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional*".

En mi opinión, tales manifestaciones resultaban innecesarias para justificar la declaratoria de invalidez de la porción normativa referida, pues bastaba con la aplicación de un *test* de razonabilidad –que puntualmente se desarrolla en la sentencia– para arribar a dicha conclusión.

Nota: Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 175/2021, 259/2020, 50/2021, 107/2016, 86/2018, 117/2020, 108/2020, 157/2017 y 85/2018 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de noviembre de 2022 a las 10:36 horas, 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas, 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas, 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas, 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas, 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas, 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas, 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas y 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 483; 11, Tomo I, marzo de 2022, página 842; 13, Tomo I, mayo de 2022, página 607; 6, Tomo I, octubre de 2021, página 651; 3, Tomo I, julio de 2021, página 1039; 2, Tomo II, junio de 2021, página 1547; 2, Tomo II, junio de 2021, página 1512; 2, Tomo II, junio de 2021, página 1809 y 1, Tomo II, mayo de 2021, página 1359; con números de registro digital: 31081, 30419, 30594, 30138, 29934, 29895, 29873, 29849 y 29795, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en la acción de inconstitucionalidad 64/2022.

En la sesión del doce de enero de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien impugnó las fracciones IV y V del artículo 51 Bis de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, reformada mediante Decreto número 100, publicado el veintiocho de marzo de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

En lo que interesa, se analizó la constitucionalidad de la siguiente porción normativa:

"Artículo 51 Bis. El titular del órgano interno de control deberá cumplir con los siguientes requisitos:

"...

"IV. No haber sido condenado por delito intencional; ..."

(Énfasis añadido)

Resolución del Tribunal Pleno. Por mayoría de diez votos, el Pleno determinó la invalidez del requisito de "*[n]o haber sido condenado por delito intencional*" para acceder al cargo de Titular del Órgano Interno de Control de los Municipios del Estado de Aguascalientes, debido a que vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, pues bajo un examen de razonabilidad, se consideró que el requisito es sobreinclusivo, pues abarca un gran número de supuestos, sin acotar la gravedad del delito, la pena impuesta o el grado de culpabilidad.

Ahora, si bien comparto la decisión del Tribunal Pleno, tal y como lo he manifestado en precedentes,¹ estimo que existen consideraciones adicionales para sustentar la invalidez del requisito ya mencionado para acceder al cargo público municipal.

Esto, pues si bien es constitucionalmente válido restringir el derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a un cargo público a través de

¹ Véase mi voto concurrente en la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 111/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, veintisiete de septiembre de dos mil veintidós.



la imposición de requisitos cuyo objeto sea el de buscar perfiles idóneos para el desempeño de las funciones encomendadas –incluyendo el cargo para ser titular del Órgano Interno de Control Municipal–, dichas distinciones deben ser objetivas y razonables a la luz del parámetro de control de regularidad constitucional.

En concordancia con lo que sostuve en la acción de inconstitucionalidad 87/2021,² a efecto de analizar la instrumentalidad de ese tipo de requisitos es necesario: (i) conocer con certeza la naturaleza de la distinción, a fin de asociarlo, de manera directa, clara e indefectible, con las funciones que habrán de desempeñarse en el ejercicio del cargo, en otras palabras, el requisito impuesto tiene que guardar una relación directa con las funciones a desempeñar en el cargo; y, (ii) justificar la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto a desempeñar.

El precepto impugnado es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación, reconocido en los artículos primero constitucional, primero de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y segundo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que excluye de manera genérica a cualquier persona condenada por un delito intencional para acceder a funciones públicas.

Esto, pues si bien la propia Convención Americana señala que es posible reglamentar los derechos y oportunidades por la existencia de condena penal impuesta por Juez competente,³ no obstante, se deben observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.⁴

En particular, en el caso del acceso a cargos públicos en condiciones generales de igualdad, los criterios para el nombramiento deben ser razonables y objetivos.⁵

² En sesión del veintisiete de septiembre de dos mil veintidós.

³ "Artículo 23. Derechos Políticos.

"...

"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.**"

⁴ Corte IDH, *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005", Serie C No. 127, párr. 206. Disponible: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

⁵ Corte IDH, *Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. "Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones 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



Lo anterior, ya que son claros los criterios interamericanos advertidos en casos como *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*,⁶ al establecer que todo proceso de nombramiento debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso a la administración pública. Por tanto, a fin de determinar si un requisito es constitucional, debe ser acorde al principio de igualdad y no discriminación.

En el presente asunto, el requisito de "[n]o haber sido condenado por delito intencional" es sobreinclusivo, ya que abarca un número muy amplio de conductas y no permite analizar con certeza si los delitos están directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de las funciones como titular del Órgano Interno de Control Municipal, lo cual dista de ser un criterio objetivo y razonable.

Adicionalmente, es necesario señalar que dicha restricción atenta contra el derecho a la reinserción social,⁷ ya que una persona que ha cumplido una pena y que busca reintegrarse a la sociedad tiene el derecho de acceder a un cargo público, en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna. De lo contrario, se perpetuaría la estigmatización originada a partir de la sanción penal, más allá de la condena que fue propiamente cumplida.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva 29/22, del treinta de mayo de dos mil veintidós, estableció que "la ejecución de las penas privativas de la libertad debe procurar que la persona del penado se pueda reintegrar a la vida libre en condiciones de coexistir con el resto de la sociedad sin lesionar a nadie, es decir, ... conforme a los principios de la convivencia pacífica y con respeto a la ley".⁸

⁶ Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. "Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009", Serie C No. 19. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf

⁷ El artículo 18 constitucional establece que "el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, ... **como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.**" En el ámbito internacional, el artículo 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el diverso 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, disponen que el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reintegración a la vida en su comunidad de los penados.

⁸ Corte IDH, "Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad (Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 4.1, 5, 11.2, 12, 13, 17.1, 19, 24 y 26 de la



Asimismo, el Tribunal Interamericano determinó que los Estados deben "mitigar las barreras y obstáculos que enfrentan las personas que pasaron por el sistema penitenciario, debido a los efectos nocivos que producen las condiciones actuales de privación de la libertad, y la estigmatización y deterioro asociado a la prisionización que puede provocar también un ostracismo a nivel familiar como comunitario".⁹

Por su parte, las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos* ("Reglas Nelson Mandela") establecen que: (i) las penas y medidas privativas de libertad tienen como objetivos principales, proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia, los cuales sólo se pueden alcanzar si se utiliza el periodo de reclusión para lograr, en lo posible, la reinserción de las personas en la sociedad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo; y, (ii) en el tratamiento de los reclusos no se debe hacer énfasis en el hecho de su exclusión de la sociedad, sino en el hecho de que siguen perteneciendo a ella.¹⁰

Derivado de lo anterior, para salvaguardar el derecho a la reinserción social de todas las personas y determinar si la comisión de cierto delito puede ser una distinción constitucionalmente válida para ocupar los cargos públicos en cuestión, se debe analizar con el mayor detalle y certeza la relación que existe entre ésta y las funciones que se desempeñarían. Ello, con el fin de no incurrir en una doble sanción para una persona que ya ha cumplido su pena.

Así, el hecho de que una persona haya sido condenada por un delito intencional en cualquier momento de su vida, no es determinante para concluir si su perfil es o no idóneo para ejercer el cargo de titular del Órgano de Control Interno Municipal. Por ello, al no ser posible hacer esa relación, el requisito bajo análisis resulta inconstitucional e inconvencional.

Este voto se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros instrumentos que conciernen a la protección de los derechos humanos)", Opinión Consultiva OC-29/22 del 30 de mayo de 2022, párr. 61. Serie A No. 29. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_29_esp.pdf

⁹ *Ibidem*, párr. 52.

¹⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos* ("Reglas Nelson Mandela"), A/RES/70/175, 17 de diciembre de 2015, reglas 4 y 88.



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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

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

IV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. SU AUSENCIA EN CUESTIONES RELACIONADAS CON ESTOS GRUPOS, SIGNIFICARÍA NO CONSIDERARLOS EN LA DEFINICIÓN DE SUS PROPIAS NECESIDADES Y VOLVER DE ALGUNA MANERA A UN MODELO REHABILITADOR O ASISTENCIALISTA.

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

VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EXPROPIACIÓN PARA EL ESTADO DE NAYARIT SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 7, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O INCAPACITADOS" Y 12, EN SU PORCIÓN NORMATIVA



"O INCAPACITADOS", DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN PARA EL ESTADO DE NAYARIT, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

VII. PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SE RESPETAN POR LAS AUTORIDADES LEGISLATIVAS CUANDO LAS DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL QUE EMITEN GENERAN CERTIDUMBRE EN LOS GOBERNADOS SOBRE LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS QUE PRODUCIRÁN.

VIII. PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. ES LA BASE SOBRE LA CUAL DESCANSA EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO, DE MANERA TAL QUE LO QUE TUTELA ES QUE EL GOBERNADO JAMÁS SE ENCUENTRE EN UNA SITUACIÓN DE INCERTIDUMBRE JURÍDICA Y, POR TANTO, EN ESTADO DE INDEFENSIÓN.

IX. PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. RADICA EN PODER TENER PLENO CONOCIMIENTO SOBRE LA REGULACIÓN NORMATIVA PREVISTA EN LA LEY Y SOBRE SUS CONSECUENCIAS.

X. PROPIEDAD PRIVADA. NO ES UN DERECHO ABSOLUTO, POR LO QUE PUEDE SER LEGÍTIMAMENTE LIMITADO O RESTRINGIDO POR EL ESTADO POR RAZONES DE UTILIDAD PÚBLICA O DE INTERÉS SOCIAL.

XI. DERECHOS HUMANOS. SUS GARANTÍAS PUEDEN ENTENDERSE COMO MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS INTERESES O DE LAS NECESIDADES QUE CONSTITUYEN EL OBJETO DE TALES DERECHOS FUNDAMENTALES.

XII. DERECHOS HUMANOS. SUS GARANTÍAS CONSTITUYEN MECANISMOS DE PROTECCIÓN Y TUTELA DE LOS DERECHOS ENCOMENDADOS A ÓRGANOS INSTITUCIONALES Y QUE, LÓGICAMENTE, TIENDEN A REFORZAR SU VIGENCIA Y A SALVAGUARDAR SU EFICACIA DENTRO DEL SISTEMA NORMATIVO.



XIII. EXPROPIACIÓN EN EL ESTADO DE NAYARIT. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE COMO UNA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA "LA PREVENCIÓN DE CUALQUIER TIPO DE ALTERACIÓN DE LA PAZ PÚBLICA, LA TRANQUILIDAD O SEGURIDAD SOCIALES", PARA EFECTOS DE SUSTENTAR UN ACTO EXPROPIATORIO, RESULTA INCIERTA Y AMBIGUA, PUES NO ACOTA EL ACTUAR DE LA AUTORIDAD Y DEJA A SU ARBITRIO DETERMINAR LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA, POR LO QUE SE TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN PARA EL ESTADO DE NAYARIT, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE NAYARIT (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN PARA EL ESTADO DE NAYARIT, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 7, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O INCAPACITADOS", Y 12, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O INCAPACITADOS", DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN PARA EL ESTADO DE NAYARIT, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE DOCE MESES, Y A EMITIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 7, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O INCAPACITADOS", Y 12, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O INCAPACITADOS", DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN PARA EL ESTADO DE NAYARIT, PUBLICADA



EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 6 DE JUNIO DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. SECRETARIOS: OMAR CRUZ CAMACHO Y MONSERRAT CID CABELLO.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversos artículos de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, expedida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de marzo de dos mil veintidós, esencialmente por dos razones: i) considera que se transgreden los derechos de igualdad y prohibición de discriminación, así como el igual reconocimiento como persona ante la ley, de las personas con discapacidad, por no entenderse el procedimiento de expropiación directamente con la persona con discapacidad, sino a través de representante, lo que es contrario al modelo social de discapacidad; y, ii) se transgreden la seguridad jurídica, propiedad privada y legalidad en una de las causas señaladas por la ley como de utilidad pública, ya que es ambigua y da lugar a arbitrariedades.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA.	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	14-15
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.	Se tienen por impugnados los artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados", 8, fracción VII, y 12, en su porción normativa "o incapacitados", de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.	15-17
III.	OPORTUNIDAD.	El escrito inicial es oportuno.	17



IV.	LEGITIMACIÓN.	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	18-19
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.	Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento y este Pleno no advierte se actualice alguna de oficio.	19
VI.	ESTUDIO DE FONDO.	Se determina la metodología de estudio, en suplencia, se analizan los artículos 7 y 12 en las porciones normativas impugnadas, por detectarse la posible falta de consulta previa a personas con discapacidad.	19-58
	VI.1. Consideraciones previas.	Realizado lo anterior se analiza el artículo 8 impugnado a la luz del concepto de invalidez planteado por la Comisión accionante.	19-21
	VI.2. Violación de estudio preferente. Consulta a personas con discapacidad. Análisis de las porciones normativas "o incapacitados" de los artículos 7 y 12 de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.	Se invalidan los artículos en las porciones normativas impugnadas, por falta de consulta previa a personas con discapacidad.	21-46
	VI.3. Causa de utilidad pública. Análisis del artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.	Se invalida el precepto impugnado por transgredir el principio de seguridad jurídica al prever una causa de utilidad pública para que proceda la expropiación que resulta incierta y ambigua.	46-58
VII.	EFFECTOS.	Se invalidan los artículos impugnados.	59-62
	Declaratoria de invalidez.		59
	Efectos específicos de las declaraciones de invalidez.	En relación con la declaratoria de invalidez del artículo 8, fracción VII, ésta surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nayarit.	59-61



		<p>En relación con las declaratorias de invalidez de los artículos 7 y 12, en sus porciones normativas "o incapacitados", deben postergarse por doce meses.</p>	
	<p>Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Nayarit.</p>	<p>Se vincula al Congreso Local para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutiveos de esta resolución lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente.</p>	<p>61-62</p>
<p>VIII. DECISIÓN.</p>		<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados", 8, fracción VII, y 12, en su porción normativa "o incapacitados", de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil veintidós, tal como se establece en el apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—La declaratoria de invalidez del referido artículo 8, fracción VII, surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nayarit, como se precisa en el apartado VII de esta determinación.</p>	<p>62-63</p>



	<p>CUARTO.—La declaratoria de invalidez de los citados artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados", y 12, en su porción normativa "o incapacitados" surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nayarit, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta ejecutoria.</p> <p>QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	---	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 65/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra los artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados", 8, fracción VII y 12, en su porción normativa "o incapacitados", de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, publicada el veintinueve de marzo de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** El veintiocho de abril de dos mil veintidós, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó acción de



inconstitucionalidad, y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Nayarit.

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

a. **Primero.** La Comisión establece el parámetro de control de regularidad constitucional en materia de derechos de las personas con discapacidad, de donde se destaca el modelo social de la discapacidad implementado por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que consiste en que la discapacidad debe ser vista como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con discapacidad, por lo que las discapacidades no son enfermedades.

b. De esta forma, y atendiendo a los artículos 1o. constitucional, 1 y 12 de la convención citada, se deriva un igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley y la obligación del Estado de adoptar las medidas pertinentes para que puedan ejercer su capacidad jurídica. Lo anterior implica la implementación de un sistema de apoyos y salvaguardias en la toma de decisiones, que se traduce en que la persona con discapacidad no debe ser privada de su capacidad de ejercicio por otra persona que sustituya su voluntad, sino que sólo sea asistida para adoptar decisiones en diversos ámbitos, como cualquier persona, y que se realicen los ajustes razonables.

c. La ley local impugnada establece en sus artículos 7 y 12 tres supuestos en los que la participación de la persona titular del bien a expropiar deberá llevarse a cabo a través de un representante, dentro de los que se encuentran los "incapacitados".

d. En esos casos, la norma autoriza la representación de otra persona en todo el procedimiento del acto administrativo de expropiación, por lo que los derechos del titular no podrán ser ejercidos directamente por éste, sino que se deberá estar a las reglas de tutela o representación del Código Civil de la entidad.

e. De esta forma, la referencia que hace la norma a los "incapacitados" deviene inconstitucional, por transgredir los derechos a la igualdad y no discriminación,



así como al reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas que viven con algún tipo de discapacidad.

f. Ello, porque la convención en la materia reconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, y en caso de ser necesario, se debe adoptar un sistema de apoyo proporcional a las necesidades de cada persona, así como las salvaguardias necesarias que garanticen el respeto de su voluntad.

g. Por tanto, negar o limitar la capacidad jurídica de las personas con discapacidad vulnera el derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley y constituye una violación de los artículos 1o. constitucional, 5 y 12 de la convención.

h. Ahora bien, las disposiciones impugnadas establecen que será obligatoria la representación en el procedimiento de expropiación de aquellas personas que el Código Civil de la entidad considere como "incapacitadas o incapaces".

i. Al respecto, la legislación civil local continúa regulando la capacidad jurídica de las personas con discapacidad desde un modelo asistencialista y paternalista, cuya principal característica es la sustitución y representación de esas personas por considerarlas "incapaces" para la toma de sus propias decisiones.

j. La norma impugnada reproduce la concepción de que las personas con discapacidad no pueden llevar por sí mismos el trámite y todas las etapas del acto administrativo de expropiación, derivado de la discapacidad, por lo que es necesario que sea otra persona la que las lleve a cabo en su representación. Ello, no hace más que evidenciar que en realidad existe una sustitución de su voluntad y desconocimiento de su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás personas.

k. De todo lo anterior, se estima que los artículos 7 y 12, en las porciones normativas "o incapacitados", no son compatibles con el modelo social de la discapacidad, pues permiten el desconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y la consecuente representación a cargo de otra persona en el procedimiento de expropiación respecto del bien del que es titular,



pues además del mensaje discriminatorio estigmatizante de la discapacidad que ello conlleva, lo cierto es que la norma autoriza que ese resultado restrictivo de la capacidad jurídica se actualice sin permitir que la persona con discapacidad cuente con los apoyos proporcionales que requiera para que se logre expresar y conocer su voluntad; es decir, no se opta por la eliminación de las barreras que posiblemente impidan que se conozcan las decisiones tomadas en su libre albedrío en torno al acto jurídico.

l. Además, para el desarrollo de cada una de las etapas del procedimiento de expropiación, tratándose de personas con discapacidad, las autoridades están obligadas a llevar a cabo todos aquellos ajustes razonables que le permitan conocer cabalmente las etapas, derechos y consecuencias jurídicas del acto que realizarán. Y, finalmente, para asegurar que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respetan los derechos, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, así como que no exista conflicto de intereses ni influencia indebida, se deben establecer salvaguardias, mismas que deberán estar sujetas a exámenes periódicos.

m. Por tanto, con base en el nuevo paradigma de la discapacidad, no existe justificación válida para que el legislador local haya establecido normas que impiden a las personas con discapacidad intervenir por sí mismas en el procedimiento de expropiación respecto de algún bien de su propiedad, y las obligue a hacerlo a través de su representante, por tanto, lo procedente es declarar su invalidez, por vulnerar sus derechos a la igualdad y no discriminación y de reconocimiento de su capacidad jurídica.

n. **Segundo.** La Comisión accionante desarrolla el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, destacando que la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con la Constitución Federal, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad. En ese sentido, 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 normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Constitución Federal.



o. Respecto al derecho de propiedad privada, la Comisión destaca que tiene dos puntos de vista: como un derecho fundamental, y como un derecho patrimonial. Así, visto como un derecho fundamental, implica acceder a la propiedad privada, por lo que su contenido es distinto al derecho patrimonial que se tiene cuando se es propietario de una cosa determinada.

p. De esta manera, se reconoce en la propiedad privada los caracteres de ser un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo en sí mismo, en el que confluye el principio básico de absoluta libertad, y que sólo por excepción puede ser afectado mediante su restricción, limitación o extinción, por disposición de la ley o por la voluntad del propietario en ejercicio de las facultades normativas que le confiere su derecho.

q. Tanto la Constitución General como la Convención Americana coinciden en que este derecho puede ser restringido o limitado total o parcialmente, siempre y cuando se busque un beneficio colectivo y sea a través de la imposición de modalidades a la propiedad que deriven de causas de interés público y en beneficio de la sociedad. En ese sentido, la causa de utilidad pública y la indemnización no son derechos humanos sino garantías de protección del derecho humano a la propiedad privada, frente al interés expropiatorio por parte del Estado.

r. Así, se considera que la fracción VII del artículo 8 impugnado que dispone como causa de utilidad pública "la prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales", no es respetuosa de las garantías de protección del derecho de propiedad, pues en principio, el supuesto que prevé resulta demasiado amplio y ambiguo y, por tanto, permite la discrecionalidad de la autoridad al momento de aplicarla, además de que la restricción, limitación o extinción del derecho de propiedad sobre un bien inmueble no guarda relación con el objetivo que justifica la expropiación.

s. Si bien es cierto que el Congreso Local tiene un amplio margen para legislar en la materia y que esta Suprema Corte ha enfatizado que el concepto de utilidad pública es demasiado amplio y su definición depende de diversos factores sociales, económicos, etcétera, también lo es que el legislador tiene que ser cuidadoso al momento de establecer los supuestos que serán considerados con tal carácter, a fin de evitar la arbitrariedad y discrecionalidad en la aplicación de la norma, buscando en todo momento el respeto a los derechos fundamentales.



t. Sobre esa base, considera que la hipótesis prevista no es lo suficientemente acotada ni resulta la medida idónea para lograr la "prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales"; por tanto, no se constituye como una auténtica causa de utilidad pública, pues si bien esos supuestos pudieran considerarse como beneficios sociales o colectivos, lo cierto es que: la norma es demasiado amplia y ambigua, lo que permite que la autoridad decida cualquier supuesto que, a su juicio, ayude a la prevención de la alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad social lo cual puede convalidarse por la autoridad ejecutiva revisora; además, es posible que se expropie un bien que de forma presumible pueda generar esa alteración, sin que sea necesario que tal inquietud realmente se actualice en los hechos; y finalmente, no se advierte una relación entre la expropiación de un bien y la prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales, pues de ninguna manera se podría llegar al fin buscado por el solo hecho de que se ejecute ese acto administrativo.

u. Dicha situación ubica a los gobernados en un estado de incertidumbre jurídica, pues la norma no permite conocer y anticipar cuáles son los motivos que efectivamente alteran la tranquilidad, la paz o la seguridad sociales, ni tampoco precisa cuál será la forma o grado de esa posible alteración, permitiendo que sean las autoridades correspondientes quienes decidan, desde su apreciación, si se surte o no el supuesto, además de que tampoco se exige que exista realmente una alteración, sino únicamente una mera posibilidad de que el hecho a evitar acaezca.

v. Además, se estima que la expropiación o limitación total o parcial de un bien inmueble de ninguna manera contribuirá *per se* a la prevención de situaciones que pudieran afectar o alterar la tranquilidad, paz o seguridad social, pues dentro del sistema jurídico local existen otros medios legales efectivamente destinados a preservar la tranquilidad, paz o seguridad social, como una acción de extinción de dominio.

w. Con lo anterior, es evidente que la norma impugnada no guarda relación con el objetivo que se califica como causa de utilidad pública y también, que la limitación, restricción o extinción de la propiedad privada en esos términos, no se constituye como una auténtica causa de utilidad pública, por lo que ha quedado



demostrado que la norma transgrede el derecho de propiedad del titular del bien sujeto a expropiación.

3. Admisión y trámite. El once de mayo de dos mil veintidós, el Ministro presidente formó y registró el expediente de esta acción de inconstitucionalidad en el momento oportuno y ordenó su turno al Ministro instructor, quien admitió el presente medio de control y realizó los requerimientos y trámites ordenados por ley, mediante acuerdo de veintitrés de mayo siguiente.

4. Informe del Poder Legislativo del Estado de Nayarit. El Poder Local argumentó, en síntesis, lo siguiente:

a. En primer lugar, solicita que los preceptos impugnados se interpreten de conformidad con la Constitución Federal, respetando la presunción de constitucionalidad con que cuentan las normas. Lo anterior, con la finalidad de salvaguardar la unidad del orden jurídico en el Estado de Nayarit, a partir del respeto y observancia de las disposiciones contenidas en el bloque de derechos humanos.

b. También señala que resulta aplicable el principio *in dubio pro legislatore*, que determina que en caso de duda razonable respecto a la concurrencia de un vicio en cuanto a la constitucionalidad de la norma, la duda debe resolverse a favor de la decisión mayoritaria adoptada por un cuerpo deliberante.

c. Además, argumenta que la ley sólo puede declararse inconstitucional cuando su contradicción con la Constitución Federal sea tan evidente que no permita dejar lugar a la "duda razonable". Aunado a que, cuando una disposición legal esté redactada en términos tan amplios como para que pueda derivar de ella una interpretación inconstitucional, habrá que presumir que el legislador ha sobreentendido que la interpretación con la que habrá de aplicarse es la que permita mantenerse dentro de los límites constitucionales.

d. En ese tenor, señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene la carga de argumentar convincentemente que los artículos impugnados son evidentemente inconstitucionales, ante la necesidad de conservar el derecho, y no a partir de una hipótesis inversa, es decir, considerar lo impugnado en principio como inconstitucional.



e. Lo anterior, máxime que de los conceptos de invalidez, no se advierten razonamientos lógico-jurídicos que cuenten con la solidez para expoliar la presunción de constitucionalidad con que cuentan las normas impugnadas. Ello, pues el argumento de que "las disposiciones normativas son demasiado amplias y ambiguas" es insuficiente para abatir el principio *in dubio pro legislatore*.

f. Respecto al artículo 8, fracción VII, impugnado, la autoridad refiere que su constitucionalidad estriba a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas, por lo que lo correcto es interpretar esa fracción conforme a la Constitución, puesto que la "utilidad pública" sólo es determinable por las condiciones políticas, sociales y económicas que imperen en la época y lugar en que se lleve a cabo el procedimiento de expropiación, por ende, el Constituyente otorgó al Congreso del Estado de Nayarit la facultad de establecer en la ley y dentro de sus respectivos ámbitos de competencia las causas de esa utilidad pública que, en aras del bien común, sustenten el acto administrativo expropiatorio.

g. Por tanto, la parte actora de forma inexacta considera inconstitucional la fracción impugnada, puesto que la misma al ser genérica y al ser interpretada de conformidad con la Constitución Federal y los tratados internacionales, guarda deferencia al parámetro de control de regularidad constitucional. Lo anterior, si se considera que este Alto Tribunal ha determinado que las autoridades administrativas deben estudiar el expediente de expropiación en concreto, y justificar debidamente si se actualiza alguna causa de utilidad pública que para las adquisiciones por vía de derecho público se exige.

h. Así, fue intención del legislador prever como causa de utilidad pública la prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales, por lo que la constitucionalidad de la norma no se abatirá, siempre y cuando la autoridad administrativa justifique plenamente la actualización de un supuesto de prevención, en el caso, de cualquier tipo de alteración a la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales y, por ende, quede en evidencia la causa de utilidad pública que tenga por objeto satisfacer las necesidades sociales y económicas de la población.

i. Respecto a los artículos 7 y 12 impugnados, señala que contrario a lo manifestado por la Comisión accionante, las normas son acordes al parámetro



de control de regularidad constitucional, ya que el modelo social de asistencia en la toma de decisiones de personas con discapacidad entraña el pleno respeto a sus derechos, voluntad y preferencias e implica una protección reforzada a sus prerrogativas.

j. En esa tesitura, la existencia de una discapacidad debe ser motivo para brindar una protección adicional, con la finalidad de que las personas tengan la oportunidad de formar y expresar su voluntad y preferencias, a fin de vivir de forma independiente, tomar opciones y tener control sobre su vida diaria.

k. Por ende, la finalidad constitucionalmente válida de los artículos impugnados, radica en que cuando la solicitud de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio recaiga en bienes de personas con discapacidad, con el objeto de tutelar sus derechos, el procedimiento se lleve a cabo siempre y cuando cuenten con los representantes necesarios en términos de las disposiciones jurídicas aplicables. Esto, considerando que el tutor tiene la función de asistir en la toma de decisiones, pero no puede bajo ningún escenario sustituir la voluntad de la persona con discapacidad.

l. En consecuencia, una mayor protección a las personas con discapacidad no debe traducirse en una mayor restricción para que se expresen y se respete su voluntad. Por ello, en aras de respetar sus derechos es que ese Poder Legislativo previó medidas de protección adicionales, como la asistencia de un tutor, lo cual es acorde al modelo social.

5. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit. El Poder Local argumentó, en síntesis, lo siguiente:

a. Respecto a los artículos 7 y 12 impugnados, señala que la Comisión accionante deja ver que no alcanza a discernir ni a relacionar con claridad si interpreta la palabra "incapacitados" en el estricto sentido al que la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit refiere, pues entre sus argumentos hace referencia a personas con discapacidad. No obstante ello, sus argumentos no son propios de la ley que combate, pues el concepto "incapaz" a que hace referencia la ley no alude a una concepción discriminatoria, ni tampoco es atribuible a una autoridad administrativa, sino que tiene su origen en la legislación civil, misma a la que debe recurrirse para determinar la incapacidad y el grado de ésta.



b. Así, la Comisión accionante omite someter al estudio de la autoridad el hecho de que la "incapacidad" como figura jurídica es sujeto de la protección del Estado, atendiendo a las disposiciones internacionales, por lo que al ser la incapacidad un proceso por sí mismo que tiene lugar al arbitrio de una autoridad competente mediante el desarrollo de un proceso jurisdiccional en el que intervienen expertos en la materia, no se logra dilucidar la relación que la Comisión pretende entablar entre el concepto de "personas con discapacidad" e "incapacitado", por lo que la denominación de "incapacitado" no es más que un mecanismo de protección mediante el cual se le dota al incapaz la posibilidad de proteger su patrimonio y comparecer al proceso de expropiación por conducto del tutor, curador y/o Juez que mediante acto jurisdiccional previo, le tuvo por reconocido el carácter de incapaz, y en cumplimiento a la ley, se encuentra ejercitando el pleno goce de su capacidad por conducto de su representante.

c. En razón de lo anterior, sería inconstitucional conceder a una persona reconocida como incapaz el carácter de persona con pleno uso y goce de sus derechos sin estar asistido de su tutor, curador y/o del Juez, pues el carácter de incapaz no se origina propiamente en el hecho de que una persona tenga una discapacidad, sino que tiene su fondo en la discapacidad de la que se duela y cómo afecta ésta su forma de percibir, entender, actuar y conocer la realidad.

d. Por consiguiente, las disposiciones impugnadas no sólo son constitucionales, sino que motivan a impulsar la equidad e igualdad para quienes sean sujetos de un proceso de expropiación.

e. Respecto al artículo 8, fracción VII, impugnado, advierte que la Comisión accionante sustenta sus argumentos en hechos futuros e inciertos, pues se limita a aducir que el amplio margen de acción que le dota al Estado dicho precepto pudiera hacerlo incidir en conductas arbitrarias, no obstante, deja de observar que el numeral tiene la finalidad de ampliar el catálogo de posibilidades con las que la autoridad ejecutora pueda hacer uso de la figura de expropiación, siempre en beneficio de la población atendiendo a la figura de utilidad pública.

f. Con lo anterior, se deja de lado que la porción normativa atiende al principio *pro persona*, en el sentido de que no limita la concepción de paz y seguridad que el gobernado puede percibir en la inmediatez de su entorno, pues la paz y la seguridad no son un tema que puede delimitarse a sólo cuestiones de seguridad



pública, sino que también versan sobre los riesgos que cada calle, colonia, zona y/o porción de la población pueda percibir en su entorno inmediato.

6. **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en este asunto.

7. **Alegatos.** El Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formularon alegatos mediante escritos presentados en la Oficina de Correos de México de Tepic, Nayarit, el doce de septiembre de dos mil veintidós, y en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiuno de septiembre del citado año, respectivamente.

8. **Cierre de la instrucción.** El veintinueve de septiembre de dos mil veintidós, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

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



Federación,² toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible vulneración a diversos derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, como son la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, su igual reconocimiento como persona ante la ley, y el reconocimiento a su capacidad jurídica, así como la seguridad jurídica, legalidad y propiedad privada.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

10. Del escrito de demanda se advierte que la Comisión accionante impugna los artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados", 8, fracción VII y 12, en su porción normativa "o incapacitados", de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, expedida mediante decreto publicado el veintinueve de marzo de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de la entidad.

11. Artículos cuyo texto es el siguiente:

"**Artículo 7.** Cuando la solicitud de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio recaiga en bienes de ausentes, menores **o incapacitados**, el procedimiento se entenderá con los representantes que se designen en términos de las disposiciones del Código Civil para el Estado de Nayarit, así como las disposiciones legales de la materia."

"**Artículo 8.** Se consideran causas de utilidad pública para los efectos de la presente Ley:

"I. El establecimiento, explotación, adecuación o conservación de un servicio público;

"II. El establecimiento, conservación y desarrollo de áreas naturales protegidas conforme a las declaratorias previstas en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Nayarit;

² "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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



"III. La apertura, prolongación, ampliación y alineamiento de arterias de circulación peatonal o vehicular, de cualquier naturaleza como calles, avenidas, bulevares, calzadas, puentes, caminos, pasos a desnivel, libramientos, andadores y túneles para facilitar el tránsito, así como los accesos que se requieran;

"IV. La ampliación, saneamiento y mejoramiento de los servicios requeridos por las poblaciones y puertos; la construcción de hospitales, escuelas, bibliotecas, parques, jardines, cementerios, campos deportivos, aeródromos o pistas de aterrizaje; la edificación de oficinas para los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, así como de cualquier otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

"Asimismo, la construcción de obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, que requieran de bienes inmuebles y sus mejoras, derivada de concesión, de contrato o de cualquier acto jurídico celebrado en términos de las disposiciones legales aplicables;

"V. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional, regional y estatal;

"VI. La construcción de centros de transportes, abasto y mercados;

"VII. La prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales;

"VIII. La superficie necesaria para la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción estatal, y la superficie necesaria para la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales asignadas al Estado o los Ayuntamientos, destinadas al uso doméstico en beneficio colectivo de una comunidad urbana o rural;

"IX. La creación, establecimiento, impulso, promoción y fortalecimiento de áreas, zonas y lugares para el desarrollo turístico sustentable;



"X. La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;

"XI. La creación, ampliación o mejoramiento de centros de población;

"XII. La ejecución de acciones, obras o servicios tendientes a la seguridad de los asentamientos humanos, la delimitación de zonas de riesgo, la reubicación de población en riesgo y el establecimiento de polígonos de salvaguarda;

"XIII. La creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público para uso comunitario y para la movilidad;

"XIV. La creación, fomento o conservación de empresas para el beneficio de la colectividad;

"XV. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad o bien cuando por cualquier medio se afecte el equilibrio ecológico; y,

"XVI. Los demás casos previstos en otros ordenamientos legales especiales."

"**Artículo 12.** Cuando la solicitud de expropiación recaiga en bienes de ausentes, menores **o incapacitados**, el procedimiento se entenderá con los representantes que se designen en términos de lo dispuesto en el Código Civil para el Estado de Nayarit.". Lo resaltado es lo efectivamente impugnado.

III. OPORTUNIDAD

12. 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,³ dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de

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."



treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

13. Las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el veintinueve de marzo de dos mil veintidós. Por tanto, el plazo de impugnación transcurrió del miércoles treinta de marzo al jueves veintiocho de abril de dos mil veintidós. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se interpuso ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiocho de abril del citado año, resulta inconcuso que es oportuna su promoción.

IV. LEGITIMACIÓN

14. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional,⁴ la promovente cuenta con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre una ley expedida por la Legislatura Estatal que estima transgrede distintos derechos humanos consagrados en la Constitución Federal, pues considera que se vulneran los derechos de igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, su igual reconocimiento como persona ante la ley, y el reconocimiento de su capacidad jurídica, así como la seguridad jurídica, la legalidad, y la propiedad privada.

15. El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 65/2022 está firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante acuerdo

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

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

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



de designación correspondiente emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

16. La representación legal de la presidenta de la referida Comisión está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el numeral 18 del reglamento interno de la misma Comisión.⁵

17. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

18. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Consideraciones previas.

19. En su primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados" y 12, en su porción normativa "o incapacitados", de la Ley de Expropiación para

⁵ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

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

Artículo 18. (Órgano Ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal. ..."



el Estado de Nayarit, porque establecen que los trámites de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio de bienes propiedad de personas "incapaces", se llevará a cabo con sus representantes, de conformidad con la legislación civil.

20. Así, señala que el sistema normativo refiere a personas con discapacidad a quienes se les impide participar directamente en los temas y actos que afectan su esfera jurídica en igualdad que el resto de las personas, desconociendo los derechos a la igualdad y no discriminación, al igual reconocimiento como persona ante la ley, al ejercicio de su capacidad jurídica y la autonomía de su voluntad.

21. Sin embargo, llama la atención de este Tribunal Pleno que el proceso legislativo que culminó con la promulgación de la Ley de Expropiación cuyos preceptos se impugnan, no contó con una consulta específica y estrecha a las personas con discapacidad, siendo que esta consulta está ordenada por el artículo 4.3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con motivo de todas las leyes y políticas públicas relacionadas con dichas personas que expidan las autoridades del Estado Mexicano.⁶

22. La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, en términos del artículo 71 de la ley reglamentaria,⁷ se debe suplir la queja del primer concepto de invalidez planteado en la demanda y entrar al estudio de los efectos de la posible falta de consulta previa a las personas con discapacidad, ya que ésta invalida las porciones normativas impugnadas de la Ley de Expropiación

⁶ **Artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.** "En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

⁷ **Artículo 71 de la ley reglamentaria.** "Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial. ..."



para el Estado de Nayarit, expedida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de marzo de dos mil veintidós.

23. Una vez analizado lo anterior, este Tribunal Pleno procederá al estudio del segundo concepto de invalidez planteado por la Comisión accionante, en donde impugna el artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, por considerar, esencialmente, que se transgreden los derechos a la seguridad jurídica, legalidad y propiedad privada, pues el supuesto de utilidad pública ahí regulado, en su opinión, resulta ambiguo y da lugar a la arbitrariedad de las autoridades, aunado a que considera que dicha hipótesis no puede erigirse como una auténtica causa de utilidad pública.

VI.2. Violación de estudio preferente. Consulta a personas con discapacidad. Análisis de las porciones normativas "o incapacitados" de los artículos 7 y 12 de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.

24. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece como principios generales, entre otros, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, igualdad de oportunidades, igualdad por razón de género, tanto en personas adultas como en menores de edad, no discriminación, accesibilidad, así como la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.⁸ Además, dispone como obligaciones generales de los Estados tomar medidas legislativas pertinentes en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas para hacer efectiva la convención. Los Estados deberán celebrar consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas

⁸ "Artículo 3. Principios generales.

"Los principios de la presente Convención serán:

"a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;

"b) La no discriminación;

"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;

"d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;

"e) La igualdad de oportunidades;

"f) La accesibilidad;

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

"h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad."



con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan.⁹

⁹ **Artículo 4.** Obligaciones generales.

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

"a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

"b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;

"c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;

"d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;

"e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;

"f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;

"g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;

"h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;

"i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

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

"4. Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado. No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos



25. Por su parte, este Tribunal Pleno ha desarrollado el derecho a la consulta previa en materia de discapacidad a través de distintos precedentes mediante los cuales se ha pronunciado sobre esta obligación convencional.

26. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,¹⁰ el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos.

27. En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil, y más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las

o existentes en los Estados Partes en la presente Convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente Convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.

"5. Las disposiciones de la presente Convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones."

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

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



acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

28. En la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**,¹¹ el Tribunal Pleno invadió la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos, al determinar que existió una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. En el caso no se efectuó una consulta estrecha en la que participaran activamente las personas con discapacidad en torno a una legislación que les afectaba directamente.

29. En ese precedente, se señaló el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad. Además, refirió que incluso con anterioridad a la Convención, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen.¹² En el mismo sentido, en el ámbito interamericano, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas

¹¹ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, 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. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente en relación con los efectos.

¹² "14. Además, la comunidad internacional ha reconocido en todo momento que la adopción de decisiones y la aplicación de programas en esta esfera deben hacerse a base de estrechas consultas con grupos representativos de las personas interesadas, y con la participación de dichos grupos. Por esa razón las Normas Uniformes recomiendan que se haga todo lo posible por facilitar el establecimiento de comités nacionales de coordinación, o de órganos análogos, para que actúen como puntos de convergencia respecto de las cuestiones relativas a la discapacidad. De esta manera los gobiernos tendrían en cuenta las Directrices de 1990 para el establecimiento y desarrollo de comités nacionales de coordinación en la esfera de la discapacidad u órganos análogos." A/C.3/46/4, anexo I. También está en el informe sobre la Reunión Internacional sobre el papel y las funciones de los comités nacionales de coordinación en la esfera de la discapacidad en los países en desarrollo, Beijing, 5 a 11 de noviembre de 1990 (CSDHA/DDP/NDC/4). Véase también la resolución 1991/8 del Consejo Económico y Social, y la resolución 46/96 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1991.



con Discapacidad dispone la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad que trabajan en el campo o en su caso de personas con discapacidad.¹³

30. Después, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**,¹⁴ el Tribunal Pleno invalidó preceptos de la Ley para la Inclusión de Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí al considerar que existió una ausencia absoluta de consulta.

31. En ese precedente se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge la obligación de consulta a personas con discapacidad y su importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos. Se señaló que parte de las razones de esa exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda– favoreciendo un modelo social en el que la causa de discapacidad es el contexto que la genera. Entonces, la ausencia de una consulta en cuestiones relacionadas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades volviendo, de alguna forma, a un modelo rehabilitador o asistencialista.

32. También se señaló que el derecho a la consulta se relaciona estrechamente con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la

¹³ **Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.**

"ARTÍCULO V

"1. Los Estados parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención."

¹⁴ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto 1033, mediante el cual se reforman los artículos 11, fracción XVII, y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí, y se adiciona la fracción XVIII al referido artículo 11, publicado en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el veintisiete de julio de dos mil dieciocho. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.



convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "Nada de nosotros sin nosotros". El derecho a la consulta es uno de los pilares de la convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de la convención y su pertinencia para esas personas.¹⁵

33. Posteriormente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 1/2017**,¹⁶ el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León en su totalidad, a pesar de haberse impugnado únicamente algunos de sus artículos, pues consideró que el proceso legislativo que culminó con la promulgación de la ley impugnada no contó con una consulta específica y estrecha a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo. Si bien en este caso existió un proceso de mesas de diálogo con organizaciones que se especializan en el tema, éste fue deficiente, pues no se ajustó a todos los requisitos que deben cumplir las consultas previas a las personas con discapacidad.

34. En ese asunto, el tribunal señaló que: a) no se realizó una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible que sería necesaria para procurar la participación de las personas con discapacidad, en ese caso personas con condición del espectro autista y sus organizaciones; b) no se fijó un procedimiento para

¹⁵ Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párrafo 1.

¹⁶ Resuelta el uno de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales apartándose de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 174 por el que se crea la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



recibir y procesar las participaciones de las personas con dicha condición, ni que éste se les haya comunicado mediante la convocatoria; c) con independencia de la insuficiente convocatoria, tampoco se verificó la participación de las personas con tal condición ni sus organizaciones en las mesas de trabajo.

35. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,¹⁷ esta Suprema Corte invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al no haberse celebrado una consulta a las personas con síndrome de *down*, a las organizaciones que conforman ni a las que las representan.

36. En este precedente, el Tribunal Pleno se pronunció sobre los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a personas con discapacidad, partiendo esencialmente de lo previsto en la propia convención, incluyendo su preámbulo, de la interpretación que de su artículo 4.3. ha realizado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, así como de otros instrumentos internacionales en la materia, sin perjuicio de que los órganos legislativos puedan ampliar los lineamientos para la participación.

37. Así, del preámbulo de la mencionada convención, se consideró conveniente tener presentes los incisos e), i), m), n), o), t) y v), que establecen lo siguiente:

"Los Estados Partes en la presente Convención,

"...

"e) Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras

¹⁷ Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás,

" ...

"i) Reconociendo además la diversidad de las personas con discapacidad,

" ...

"m) Reconociendo el valor de las contribuciones que realizan y pueden realizar las personas con discapacidad al bienestar general y a la diversidad de sus comunidades, y que la promoción del pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales por las personas con discapacidad y de su plena participación tendrán como resultado un mayor sentido de pertenencia de estas personas y avances significativos en el desarrollo económico, social y humano de la sociedad y en la erradicación de la pobreza,

"n) Reconociendo la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones,

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

" ...

"t) Destacando el hecho de que la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza y reconociendo, a este respecto, la necesidad fundamental de mitigar los efectos negativos de la pobreza en las personas con discapacidad,

" ...

"v) Reconociendo la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y la educación y a la información y las comunicaciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales."



38. Se señaló que en los incisos reproducidos se obtienen elementos conforme a los cuales debe interpretarse la realización de la consulta a personas con discapacidad prevista en la misma convención, en tanto que se reconoce que estas personas deben tener la oportunidad de participar plena, efectivamente, en igualdad de condiciones y de manera activa en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente, teniendo en cuenta la importancia que para ellas tiene su autonomía e independencia individual, incluyendo la libertad de tomar sus propias decisiones, así como la diversidad de las personas con discapacidad y que gran parte de ellas viven en condiciones de pobreza, así como la trascendencia de la accesibilidad que se debe garantizar, tanto al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud, a la educación, a la información y a las comunicaciones, para que puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

39. Además, se indicó que el Comité sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan en la aplicación y el seguimiento de la convención, en su fracción II, apartado C, interpretó, en lo que interesa, el alcance de su artículo 4, párrafo 3, y estableció expresamente lo siguiente:

"15. A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados partes deberían incluir la obligación de **celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del Gobierno. Los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por tanto, las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones. Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional.**



"16. **Todas las personas con discapacidad**, sin exclusión alguna en razón del tipo de deficiencia que presenten, como las personas con discapacidad psicosocial o intelectual, **pueden participar eficaz y plenamente**, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás.(8) El derecho a participar en las consultas, a través de las organizaciones que las representan, debería reconocerse a todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, con independencia, por ejemplo, de su orientación sexual y su identidad de género. Los Estados partes deberían adoptar un marco general de lucha contra la discriminación para garantizar los derechos y las libertades fundamentales de todas las personas con discapacidad, y derogar la legislación que penalice a las personas y a las organizaciones de personas con discapacidad por motivos de sexo, género o condición social de sus miembros y les deniegue el derecho a participar en la vida política y pública.

"17. La obligación jurídica de los Estados partes de garantizar las consultas con organizaciones de personas con discapacidad engloba el acceso a los espacios de adopción de decisiones del sector público y también a otros ámbitos relativos a la investigación, el diseño universal, las alianzas, el poder delegado y el control ciudadano.(9) Además, es una obligación que incluye a las organizaciones mundiales y/o regionales de personas con discapacidad.

"1. Cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.

"18. La expresión 'cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad', que figura en artículo 4, párrafo 3, **abarca toda la gama de medidas legislativas**, administrativas y de otra índole **que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad**. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados partes tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás. También **asegura que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas**, administrativas o de otro tipo. Ello comprende los procesos de adopción de decisiones, como las leyes generales y los presupuestos públicos, y las leyes específicas sobre la discapacidad, que podrían afectar a la vida de esas personas.(10)



"19. Las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, excluyen todo contacto o práctica de los Estados partes que no sea compatible con la Convención y los derechos de las personas con discapacidad. En caso de controversia sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados partes demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.

"20. Algunos ejemplos de cuestiones que afectan directamente a las personas con discapacidad son la desinstitucionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables. Las medidas que afectan indirectamente a las personas con discapacidad podrían guardar relación con el derecho constitucional, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades administrativas a cargo de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo.

"2. Celebrar consultas estrechas y colaborar activamente.

"21. La 'celebración de **consultas estrechas y la colaboración activa**' con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el **reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación**. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, deberían **incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones**.

"22. Los Estados deberían contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere **acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos digitales**



accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación en lengua de señas, los textos en lectura fácil y lenguaje claro, el braille y la comunicación táctil. Las consultas **abiertas** dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás, lo cual incluye los fondos nacionales y todos los órganos públicos de adopción de decisiones competentes para la aplicación y el seguimiento de la Convención.

"23. Las autoridades públicas deberían considerar, con la debida atención y prioridad, las **opiniones y perspectivas** de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas. Las autoridades públicas que dirijan procesos de adopción de decisiones tienen el **deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué.**

"3. Inclusión de los niños y las niñas con discapacidad.

"24. El artículo 4, párrafo 3, reconoce también la importancia de 'incluir a los niños y las niñas con discapacidad' de forma sistemática en la elaboración y la aplicación de la legislación y las políticas para hacer efectiva la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, **a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que apoyan a esos niños.** Esas organizaciones son fundamentales para facilitar, promover y garantizar la autonomía personal y la participación activa de los niños con discapacidad. Los Estados partes deberían crear un entorno favorable para el establecimiento y funcionamiento de organizaciones que representen a niños con discapacidad, como parte de su obligación de defender el derecho a la libertad de asociación, entre otras cosas mediante recursos adecuados para el apoyo.

"25. Los Estados partes deberían aprobar leyes y reglamentos y elaborar programas para asegurar que todas las personas entiendan y respeten la voluntad y las preferencias de los niños y tengan en cuenta su capacidad personal evolutiva en todo momento. El **reconocimiento y la promoción del derecho a**



la autonomía personal reviste capital importancia para que todas las personas con discapacidad, incluidos los niños, sean respetadas como titulares de derechos.(11) Los niños con discapacidad son los que están mejor situados para expresar qué es lo que requieren y cuáles son sus experiencias, lo cual es necesario para elaborar leyes y programas adecuados en consonancia con la Convención.

"26. Los Estados partes pueden organizar seminarios y reuniones en los que se invite a los niños con discapacidad a expresar su opinión. También podrían formular invitaciones abiertas a los niños con discapacidad para que envíen redacciones sobre temas concretos, alentándoles a exponer sus experiencias personales y sus expectativas vitales. Las redacciones podrían resumirse e incluirse directamente, como una contribución de los propios niños, en los procesos de adopción de decisiones.

"4. Participación plena y efectiva.

"27. La 'participación plena y efectiva' (art. 3.c) en la sociedad se refiere a la colaboración con todas las personas, incluidas las personas con discapacidad, a fin de que sientan que pertenecen a la sociedad y forman parte de ella. Comprende alentarles y proporcionarles el apoyo adecuado, entre otras cosas apoyo de sus pares y apoyo para participar en la sociedad, así como no estigmatizarlas y hacer que se sientan seguras y respetadas cuando hablen en público. La participación plena y efectiva requiere que los Estados partes **faciliten la participación y consulta de personas con discapacidad que representen a la amplia diversidad de deficiencias.**

"28. El derecho a participar es un derecho civil y político y una obligación de cumplimiento inmediato, sin sujeción a ninguna forma de restricción presupuestaria, aplicable a los procesos de adopción de decisiones, implementación y seguimiento, en relación con la Convención. Al garantizar la participación de las organizaciones de personas con discapacidad en cada una de esas etapas, las personas con discapacidad pueden determinar y señalar mejor las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos, lo que, en última instancia, redundará en mejores resultados para esos procesos decisorios. La partici-



pación plena y efectiva **debería entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual aislado.**

"29. La participación de las personas con discapacidad en la aplicación y el seguimiento de la Convención es posible cuando esas personas pueden ejercer sus derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación, consagrados en los artículos 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Si las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan participan en los procesos públicos de adopción de decisiones para aplicar y supervisar la Convención, hay que reconocer su papel de defensores de los derechos humanos(13) y protegerlas contra la intimidación, el acoso y las represalias, en particular cuando manifiesten opiniones divergentes.

"30. El derecho a participar engloba también las obligaciones relativas al derecho a las debidas garantías procesales y al derecho a ser oído. Los Estados partes que celebran consultas estrechas y colaboran activamente con las organizaciones de personas con discapacidad en la adopción de decisiones en el ámbito público también hacen efectivo el derecho de las personas con discapacidad a una participación plena y efectiva en la vida política y pública, lo que incluye el derecho a votar y a ser elegidas (art. 29 de la Convención).

"31. La participación plena y efectiva entraña la inclusión de las personas con discapacidad en distintos órganos de decisión, tanto a nivel local, regional y nacional como internacional, y en las instituciones nacionales de derechos humanos, los comités especiales, las juntas y las organizaciones regionales o municipales. Los Estados partes deberían reconocer, en su legislación y práctica, que todas las personas con discapacidad pueden ser designadas o elegidas para cualquier órgano representativo: por ejemplo, asegurando que se nombre a personas con discapacidad para formar parte de las juntas que se ocupan de cuestiones relativas a la discapacidad a nivel municipal o como responsables de los derechos de las personas con discapacidad en las instituciones nacionales de derechos humanos.

"32. Los Estados partes deberían fortalecer la participación de las organizaciones de personas con discapacidad en el plano internacional, por ejemplo,



en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, así como en los mecanismos regionales y universales de derechos humanos. De ese modo, la participación de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, propiciará una mayor eficacia y una utilización equitativa de los recursos públicos y, por consiguiente, mejores resultados para esas personas y sus comunidades.

"33. La participación plena y efectiva puede ser también una herramienta de transformación para cambiar la sociedad y promover el empoderamiento y la capacidad de acción de las personas. La integración de las organizaciones de personas con discapacidad en todas las formas de adopción de decisiones refuerza la capacidad de esas personas para negociar y defender sus derechos, y las empodera para que expresen sus opiniones de forma más firme, hagan realidad sus aspiraciones y fortalezcan sus voces colectivas y diversas. Los Estados partes deberían asegurar la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, **como medida para alcanzar su inclusión en la sociedad y combatir la discriminación de que son objeto**. Los Estados partes que garantizan la participación plena y efectiva y colaboran con las organizaciones de personas con discapacidad **mejoran la transparencia** y la rendición de cuenta, y consiguen responder mejor a los requerimientos de esas personas."

40. De igual forma se destacó, aunque bajo un enfoque de prohibición de discriminación por este motivo, que la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad dispone:

"ARTÍCULO V

"1. **Los Estados parte promoverán**, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, **la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención. ...**"



41. Por lo anterior, este Pleno señaló que deben tomarse en cuenta los lineamientos contenidos en los documentos elaborados por organismos internacionales en su labor de interpretación de la convención, de los que conviene destacar el informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el doce de enero de dos mil dieciséis, en el que, en relación con los procedimientos legislativos, se señala lo siguiente:

"Principales ámbitos de participación.

"1. Armonización jurídica.

"83. Los Estados partes en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos tienen la obligación de velar por que la legislación interna sea conforme con las normas internacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pide a los Estados que adopten todas las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y que deroguen los instrumentos jurídicos que no sean conformes. Por lo tanto, los Estados deberían realizar un examen holístico de la idoneidad de la legislación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. **Durante ese proceso, los Estados deben consultar estrechamente con las personas con discapacidad a través de sus organizaciones y fomentar una participación más activa de éstas.**

"84. Las personas con discapacidad pueden participar en los procesos legislativos de distintas maneras. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones, sin el respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben asegurar que sus procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.

"85. Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley sobre



cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad. Los órganos legislativos nacionales deberían incluir disposiciones concretas en sus reglamentos para dar cabida a la participación de las organizaciones que representan a personas con discapacidad en los grupos consultivos y los comités legislativos, así como en las audiencias públicas y las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos."

42. En el mismo sentido, en el referido precedente se señaló que el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, elaborado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP), apunta:

"Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo.

"Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención. También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios *web* parlamentarios y por otros medios.

"Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad."



43. Se destacó que en un documento sobre buenas prácticas parlamentarias, la Unión Interparlamentaria establece los siguientes lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos:¹⁸

- Contar con un registro público de organizaciones no gubernamentales organizado en función de su ámbito de interés, así como alfabéticamente.
- Contar con un registro similar de expertos.
- Publicar de manera efectiva a través de distintos medios, información oportuna sobre los procesos legislativos.
- Hacer invitaciones dirigidas a organizaciones relevantes y expertos, incluyendo a representantes de grupos marginados.
- Establecer procedimientos para la recepción de promociones provenientes de ciudadanos en lo individual.
- Elaborar un manual o de sesiones de entrenamiento sobre cómo someter escritos o pruebas al órgano legislativo.
- Asegurar la disponibilidad pública en línea de todos los documentos recibidos.
- Llevar a cabo audiencias públicas en distintas localidades, con resúmenes escritos de las participaciones orales.

44. Por último, se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

¹⁸ *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice* (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), págs. 79-87.



45. De esta forma, atendiendo a lo anterior, en el precedente citado se concluyó que la participación de las personas con discapacidad debe ser:

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

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

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

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



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

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

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

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

- **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones. Además, resulta importante puntualizar que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.



46. Por otro lado, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**,¹⁹ este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.

47. Finalmente, este Tribunal Pleno ha continuado sentando el parámetro de las consultas a personas con discapacidad de manera reciente en las **acciones de inconstitucionalidad 239/2020**,²⁰ **129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020**,²¹ y **168/2021**.²²

48. Ahora bien, establecido el parámetro de la consulta a personas con discapacidad, este Tribunal Pleno considera que las porciones normativas "o

¹⁹ Resuelta el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

²⁰ Resuelta el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 77 al 87 y del 88 al 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Número 203, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil veinte. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

²¹ Resuelta el veintiocho de octubre 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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a la declaración de invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes expedida mediante el Decreto Número 341 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo del año dos mil veinte.

²² Resuelta el siete de junio de dos mil veintidós, 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 con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, expedida mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de octubre de dos mil veintiuno. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron únicamente por la invalidez de las normas reclamadas. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



incapacitados" de los artículos 7 y 12 de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, sí son susceptibles de incidir en los derechos humanos de las personas con discapacidad, como se verá a continuación.

49. Las normas tildadas inconstitucionales, señalan:

"**Artículo 7.** Cuando la solicitud de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio recaiga en bienes de ausentes, menores **o incapacitados**, el procedimiento se entenderá con los representantes que se designen en términos de las disposiciones del Código Civil para el Estado de Nayarit, así como las disposiciones legales de la materia."

"**Artículo 12.** Cuando la solicitud de expropiación recaiga en bienes de ausentes, menores **o incapacitados**, el procedimiento se entenderá con los representantes que se designen en términos de lo dispuesto en el Código Civil para el Estado de Nayarit.". Las porciones resaltadas son las impugnadas.

50. Como se observa, las normas establecen una hipótesis similar, consistente en que para el caso de que una solicitud de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio recaiga en bienes de personas "incapacitadas", el procedimiento se entenderá con sus representantes que sean designados de conformidad con la legislación civil local.

51. Dicha legislación civil establece, en lo que interesa:

"Artículo 23. La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica que no deben menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes."

"Artículo 442. Tienen incapacidad natural y legal:

"I. Los menores de edad;



"II. Los mayores de edad disminuidos o perturbados en su inteligencia, aunque tengan intervalos lúcidos; y aquellos que padezcan alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico, psicológico o sensorial o por la adicción a sustancias tóxicas como el alcohol, los psicotrópicos o los estupefacientes; siempre que debido a la limitación, o la alteración en la inteligencia esto les provoque que no pueden gobernarse y obligarse por sí mismos, o manifestar su voluntad por algún medio."

52. De lo transcrito se destaca que la legislación civil del Estado de Nayarit define a una persona "incapaz" o "incapacitada" como aquella que padezca afecciones por enfermedad o deficiencia física, psicológica o sensorial, por la que la persona no pueda gobernarse y obligarse por sí misma o manifestar su voluntad, lo que genera una restricción a su personalidad jurídica y, por ende, sus derechos y obligaciones se ejercitan y contraen por medio de sus representantes.

53. Por otro lado, tenemos que el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que el término personas con discapacidad comprende: "a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás."²³

54. Además, de acuerdo con la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, la discapacidad: "significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya

²³ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

"Artículo 1

"Propósito

"... intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás."

Definición que también es reiterada en la Ley General de Salud:

"Artículo 173. Para los efectos de esta Ley, se entiende por discapacidad a la o las deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal que por razón congénita o adquirida, presenta una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás."



sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social."²⁴

55. La discapacidad entonces, son deficiencias que tiene una persona que, al interactuar con las barreras sociales y actitudinales, le impiden gozar de sus derechos humanos en igualdad de circunstancias que el resto de las personas. Dichas deficiencias pueden ser de diferentes tipos: mentales, sensoriales, físicas o intelectuales.

56. De acuerdo con lo expuesto, una persona "incapacitada" es una persona con discapacidad, por ende, las porciones normativas impugnadas, al regular el procedimiento de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio de bienes propiedad de personas con discapacidad, sí debieron ser consultadas.

57. Precisado lo anterior, se debe analizar si el Congreso del Estado de Nayarit consultó a las personas con discapacidad de esa entidad.

58. De la revisión de las documentales que remitió el Poder Legislativo del Estado de Nayarit, así como del informe que le fue solicitado, que dan cuenta del proceso legislativo que dio origen al decreto impugnado, no existe evidencia alguna de que ese Poder haya consultado a las personas con discapacidad de forma previa, pública, abierta, regular, estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, accesible, informada, significativa, con participación efectiva y transparente.

59. Al respecto, se advierte que el tres de marzo de dos mil veintidós se recibió en la Secretaría General una iniciativa presentada por parte del Gober-

²⁴ **Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad.**

"ARTÍCULO I

"Para los efectos de la presente Convención, se entiende por:

"1. Discapacidad

"El término 'discapacidad' significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social. ..."



nador Constitucional del Estado de Nayarit, Miguel Ángel Navarro Quintero, que fue turnada en Sesión Pública Ordinaria celebrada en esa misma fecha y remitida el siete de marzo siguiente a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

60. Posteriormente, el veintitrés de marzo de dos mil veintidós, dicha Comisión celebró una reunión virtual en la que se dio lectura, se discutió y aprobó por unanimidad el dictamen con proyecto de Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.

61. En sesiones públicas ordinarias celebradas el veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, en el Pleno del Congreso del Estado de Nayarit se dio primera lectura al dictamen con Proyecto de Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, se dispensó por unanimidad de votos la segunda lectura del dictamen, y se aprobó por unanimidad con veintisiete votos a favor, el cual fue enviado al Ejecutivo del Estado para su publicación.

62. De la revisión del procedimiento legislativo esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Poder Legislativo Local no cumplió con su deber de llevar a cabo una consulta previa a personas con discapacidad, antes de que expidiera la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.

63. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que se transgrede el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ante la omisión de llevar a cabo la consulta y, conforme a lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad 212/2020,²⁵ **se declara la invalidez** de la porción norma-

²⁵ Resuelta el uno de marzo 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, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 62, 63 y del 66 a 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veinte. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto aclaratorio.



tiva "o incapacitados" del artículo 7, así como la porción "o incapacitados" del artículo 12, ambos de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, que regulan aspectos concernientes a personas con discapacidad.

64. Finalmente, en virtud de lo antes resuelto, es innecesario abordar los restantes argumentos del concepto de invalidez de la Comisión actora.²⁶

VI.3. Causa de utilidad pública. Análisis del artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.

65. En su segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante señala, en esencia, que el artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, que considera como causa de utilidad pública: "la prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales", no es respetuosa de los derechos a la seguridad jurídica, legalidad y propiedad, pues el supuesto que prevé es muy amplio y ambiguo y permite la discrecionalidad de la autoridad al momento de aplicarla, además de que la restricción, limitación o extinción del derecho de propiedad sobre un bien inmueble no guarda relación con el objetivo que justifica la expropiación.

66. Así, señala que dicha situación ubica a los gobernados en un estado de incertidumbre jurídica, pues la norma no permite conocer y anticipar cuáles son los motivos que efectivamente alteran la tranquilidad, la paz o la seguridad sociales, ni tampoco precisa cuál será la forma o grado de esa posible alteración, permitiendo que sean las autoridades correspondientes quienes decidan, desde su apreciación, si se surte o no el supuesto, además de que tampoco se exige que exista realmente una alteración, sino únicamente una mera posibilidad de que el hecho a evitar acaezca.

²⁶ Se cita en apoyo la tesis P./J. 37/2004, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863 y registro digital: 181398.



67. Este Alto Tribunal considera que el concepto es **fundado**. El principio de seguridad jurídica ya ha sido motivo de pronunciamiento en innumerables ocasiones por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto en Pleno como en Salas.

68. Este Tribunal Pleno ha señalado que los principios de legalidad y seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que emiten generan certidumbre en los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que producirán. En particular, en cuanto a las normas que confieren alguna facultad a una autoridad, esa certidumbre se genera cuando acotan en la medida necesaria y razonable sus atribuciones impidiéndoles actuar de manera arbitraria o caprichosa.

69. Así, el principio de seguridad jurídica se debe entender en el sentido de que las normas jurídicas deben ser ciertas y claras, de manera que el gobernado sepa a qué atenerse en caso de su inobservancia, los elementos mínimos para hacer valer sus derechos y las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad para evitar que cometan arbitrariedades o conductas injustificadas.²⁷

70. Por su parte, la Primera Sala ha sostenido que el principio de seguridad jurídica previsto en los artículos 14, párrafo segundo,²⁸ y 16, párrafo primero,²⁹

²⁷ Tal y como se determinó al resolver la contradicción de tesis 169/2018, el veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández por consideraciones distintas, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al criterio que debe prevalecer. Los señores Ministros Franco González Salas y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente. Los señores Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

²⁸ "Artículo 14. ... 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."

²⁹ "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."



de la Constitución Federal es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.

71. Bajo la misma línea argumentativa, la Primera Sala ha considerado que este principio implica el conocimiento *ex ante* de las consecuencias de las conductas reguladas por las leyes, a fin de generar certeza de ellas antes de su actualización, y garantizar que los particulares conozcan las facultades y límites de la autoridad; ello con la finalidad de evitar la actualización de conductas arbitrarias o desproporcionadas y excesivas y, en el supuesto de suscitarse, los ciudadanos tengan la certeza de hacer valer sus derechos.

72. Apoya a esta determinación, la jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.) emitida por esta Primera Sala, de rubro: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE."

73. La Segunda Sala ha señalado que el principio de seguridad jurídica radica en poder tener pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista en la ley y sobre sus consecuencias. De esta forma, las manifestaciones concretas de este principio se pueden compendiar en la certeza en el derecho y en la interdicción de la arbitrariedad; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias, y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición de las personas en caso de no cumplir con las previsiones de las normas; y la segunda, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa.³⁰

³⁰ Tesis 2a./J. 140/2017 (10a.), de rubro y texto: "PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL. Dicho principio constituye uno de los pilares sobre el cual descansa el sistema fiscal mexicano y tutela que el gobernado no se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial del principio de seguridad jurídica en materia fiscal radica en poder tener pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista en la ley y sobre sus consecuencias. De esta forma, las manifesta-



74. Ahora bien, desarrollado el principio de seguridad jurídica, ahora corresponde analizar el derecho de la propiedad privada y las restricciones que se le han impuesto por el Constituyente, las cuales han sido interpretadas por este Tribunal Pleno en asuntos como la acción de inconstitucionalidad 18/2004,³¹ el amparo en revisión 16/2019,³² y de manera reciente en el amparo directo en revisión 881/2021.³³

75. El artículo 27 de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

ciones concretas del principio aludido se pueden compendiar en la certeza en el derecho y en la interdicción de la arbitrariedad; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias, respecto de los elementos esenciales de la contribución y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones de las normas; y la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, octubre de 2017, Tomo II, página 840, registro digital: 2015246.

³¹ Resuelta el veinticuatro de noviembre de dos mil cinco, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero, Juan N. Silva Meza y presidente Mariano Azuela Güitrón. Los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo votaron en contra y reservaron su derecho de formular voto de minoría.

³² Resuelto el tres de abril de dos mil diecinueve, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Javier Laynez Potisek. La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto en contra de consideraciones.

³³ Resuelto el once de agosto de dos mil veintiuno, por mayoría de cuatro votos de las Ministras y de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva el derecho de formular voto particular.



"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. ...

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones: ...

"VI. Las entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

"Las leyes de la Federación y de las entidades federativas en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. ..."



76. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece en su artículo 21 lo siguiente:

"Artículo 21

"Derecho a la Propiedad Privada.

"1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

"2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

"3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por ley."

77. De los preceptos transcritos se destaca que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, quien tiene el derecho a transmitir el dominio a los particulares, constituyendo así la propiedad privada. Sin embargo, la propiedad privada no es un derecho absoluto, por lo que puede ser legítimamente limitado o restringido por el Estado por razones de utilidad pública o de interés social. Estas restricciones o limitaciones pueden consistir en: 1) la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización, vía que implica una recuperación absoluta de la propiedad originaria de la Nación extinguiendo el derecho de propiedad privada sobre el bien expropiado; y, 2) la imposición de modalidades al ejercicio del derecho de propiedad particular, en razón del interés público, mediante limitaciones o restricciones a las facultades normativas inherentes al derecho de propiedad, como son el uso, goce o disfrute y disposición, pero sin extinguir el derecho del particular en favor del Estado.³⁴

³⁴ Se cita en apoyo la tesis P./J. 37/2006, de rubro y texto: "PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO ESTÁ LIMITADO POR SU FUNCIÓN SOCIAL. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar



78. No obstante tales restricciones o limitaciones, de los propios artículos transcritos, se desprende que los propietarios cuentan con salvaguardas para evitar que su patrimonio sea disminuido de manera arbitraria por parte de las autoridades estatales o afectado de forma injustificada o desmedida. Esas salvaguardas consisten en que toda privación de la propiedad debe realizarse: **i)** en las formas previstas en la ley; **ii)** por razones de utilidad pública o de interés social; y, **iii)** mediante el pago de una indemnización. Estas dos últimas han sido consideradas por este Alto Tribunal como garantías de protección del derecho humano a la propiedad privada, frente al interés de expropiación por parte del Estado.³⁵

otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución Federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la Norma Fundamental.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1481, registro digital: 175498.

³⁵ Se cita en apoyo la tesis 1a. CCLXXXVIII/2014 (10a.), de rubro y texto: "EXPROPIACIÓN. LA CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA Y LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA SON GARANTÍAS DE PROTECCIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 27, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 21.2 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS). El artículo 27, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Por su parte, el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de una indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. En dichos términos, la afectación a la propiedad privada, por parte del Estado, es constitucionalmente posible al reconocerse la figura de la expropiación. No obstante, dicho acto implica la afectación del derecho de propiedad, el cual no puede ser arbitrario porque, en el caso contrario, el derecho de propiedad no tendría vigencia real. Es decir, el titular de la propiedad no puede considerar protegido su bien si el Estado tuviera la posibilidad de afectarlo sin estar sujeto a restricciones que autoricen su actuación. Por ello, si la propiedad privada se encuentra protegida frente al interés de expropiación por parte del Estado, se debe a que la actuación de este último está sujeta a dos elementos que le exigen ejercer la afectación sólo cuando existe justificación y se realice una reparación al titular de la propiedad privada. Es decir, la causa de utilidad pública y la indemnización no son derechos humanos sino garantías de protección del derecho humano a la propiedad privada, frente al interés de expropiación por parte del Estado.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, página 529, registro digital: 2007058.



79. De esta manera, se ha señalado que las garantías de los derechos humanos pueden entenderse como mecanismos de protección de los intereses o de las necesidades que constituyen el objeto de tales derechos fundamentales. Constituyen, por ende, mecanismos de protección y tutela de los derechos encomendados a órganos institucionales y que, lógicamente, tienden a reforzar su vigencia y a salvaguardar su eficacia dentro del sistema normativo. En ese sentido, las garantías se traducen en aquellos instrumentos jurídicos que tienen como finalidad lograr la consecución, vigencia y efectividad de los derechos humanos, al tiempo que aseguran que tales pretensiones subjetivas absolutas, conserven su carácter ontológico, como límites jurídicos infranqueables para la potestad de la autoridad.³⁶

80. Así, ante la preponderancia y el riesgo de una afectación tan relevante al derecho humano a la propiedad privada, derivada de la figura administrativa de la expropiación –como restricción a ese derecho–, es que el operador jurídico debe velar por que tal actuación estatal cumplimente con las salvaguardas o garantías mencionadas, en aras de no dejar en estado de indefensión al particular.

81. Finalmente, de los artículos transcritos también es de destacarse que el Constituyente estableció que serán las leyes que la Federación y las entidades federativas expidan en el ámbito de su jurisdicción, las que determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

82. Al respecto, este Tribunal Pleno ha señalado que el Constituyente no fijó un concepto de utilidad pública, sino que confirió la facultad a las Legislaturas de las entidades federativas y al Congreso de la Unión para que determinaran los casos de utilidad pública en sus respectivas competencias, dados sus propios requerimientos sociales, económicos, de desarrollo, etcétera.

³⁶ Tal como se analizó en el amparo en revisión 1174/2017, páginas 35 a 38, resuelto el nueve de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.



83. Lo anterior, dado que la "utilidad pública" es un concepto abstracto o relativo y, por ello, difícil de definir, en tanto que no es inmutable ni universal, sino que habrá de determinarse según el tiempo y el espacio, es decir, de acuerdo con las condiciones políticas, sociales y económicas que imperen en determinada época y lugar, de ahí que el Constituyente dejara al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales la facultad de determinar en la ley las causas de utilidad pública que sustenten el acto expropiatorio, dentro de sus respectivas jurisdicciones, siempre y cuando tales causas se justifiquen en el bien común, pues sólo en ese supuesto debe sacrificarse el derecho fundamental de propiedad privada.³⁷

³⁷ Se cita en apoyo la tesis P./J. 38/2006, de rubro y texto: "EXPROPIACIÓN. ES FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS ESTABLECER LEGALMENTE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA QUE LA JUSTIFIQUEN. El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la expropiación de la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización, así como que corresponde a las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, señalar los casos en que sea de utilidad pública expropiar un bien, correspondiendo a la autoridad administrativa realizar dicha declaración y fijar las reglas generales sobre el precio e indemnización. Esto es, la expropiación constituye un acto de carácter administrativo mediante el cual se priva a los particulares de la propiedad de un bien inmueble, en aras del interés, necesidad o utilidad social, es decir, se trata de una figura a través de la cual el Estado logra determinados fines relacionados con el interés colectivo, de ahí que se sujete la expropiación a causas de utilidad pública. Ahora bien, toda vez que la Constitución Federal no establece un concepto de utilidad pública, el que por abstracto, mutable y relativo es difícil de definir y sólo es determinable por las condiciones políticas, sociales y económicas que imperen en cierta época y lugar, el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales la facultad de establecer, en la ley y dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, las causas de esa utilidad pública que, en aras del bien común, sustenten el acto administrativo expropiatorio.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1414, registro digital: 175592.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*, sentencia de 6 de mayo de 2008, *Excepción Preliminar y Fondo*, señaló:

"73. Las razones de utilidad pública e interés social a que se refiere la Convención comprenden todos aquellos bienes que por el uso a que serán destinados, permitan el mejor desarrollo de una sociedad democrática. Para tal efecto, los Estados deberán emplear todos los medios a su alcance para afectar en menor medida otros derechos, y por tanto asumir las obligaciones que esto conlleve de acuerdo a la Convención.

"74. De manera análoga al interés social, esta Corte ha interpretado el alcance de las razones de interés general comprendido en el artículo 30 de la Convención Americana (alcance de las restricciones), al señalar que "el requisito según la cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del «bien común» (artículo 32.2 (de la Convención), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es 'la protección de los derechos esenciales del hombre y la



84. Asimismo, se ha dicho que el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas y, por ello, genéricamente comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y, c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional.³⁸

creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Considerandos, párr. 1)(73) "75. Asimismo, este Tribunal ha señalado que los conceptos de 'orden público' o el 'bien común', derivados del interés general, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las 'justas exigencias' de 'una sociedad democrática' que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.(74)"

³⁸ Tal como se estableció en la tesis P./J. 39/2006, de rubro y texto: "EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al concepto de utilidad pública, ha sustentado diversos criterios, en los que inicialmente señaló que las causas que la originan no podrían sustentarse en dar a otro particular la propiedad del bien expropiado, sino que debía ser el Estado, en cualquiera de sus tres niveles, quien se sustituyera como propietario del bien a fin de conseguir un beneficio colectivo a través de la prestación de un servicio o realización de una obra públicos. Posteriormente amplió el concepto comprendiendo a los casos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de alcanzar los objetivos en beneficio de la colectividad. Así, esta Suprema Corte reitera el criterio de que el concepto de utilidad pública es más amplio, al comprender no sólo los casos en que el Estado (Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal o Municipios) se sustituye en el goce del bien expropiado a fin de beneficiar a la colectividad, sino además aquellos en que autoriza a un particular para lograr ese fin. De ahí que la noción de utilidad pública ya no sólo se limita a que el Estado deba construir una obra pública o prestar un servicio público, sino que también comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada población, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otros, dado que el derecho a la propiedad privada está delimitado en la Constitución Federal en razón de su función social. Por ello, atendiendo a esa función y a las necesidades socioeconómicas que se presenten, es evidente que no siempre el Estado por sí mismo podrá satisfacerlas, sino que deberá recurrir a otros medios, como autorizar a un particular para que preste un servicio público o realice una obra en beneficio inmediato de un sector social y mediano de toda la sociedad. En consecuencia, el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas y, por ello, se reitera que, genéricamente, comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda



85. Sentado el parámetro anterior, se procede a analizar la normativa impugnada, cuyo texto es:

"CAPÍTULO SEGUNDO
"DE LAS CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA

"Artículo 8. Se consideran causas de utilidad pública para los efectos de la presente Ley:

"...

"VII. La prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales; ..."

86. De la lectura del artículo impugnado se desprende la regulación de las causas de utilidad pública que el legislador local consideró para efecto de sustentar un acto expropiatorio, de ocupación temporal o limitación de dominio, particularmente, determinó que constituía una causa de utilidad pública la "prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales".

87. Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, el Constituyente optó por otorgar libertad configurativa a la Federación y a las entidades federativas para establecer las causas de utilidad pública, atendiendo a la realidad de cada jurisdicción; sin embargo, las causas de utilidad pública deben ser lo suficientemente claras para que la autoridad administrativa pueda sustentar el acto expropiatorio, salvaguardando así la vigencia real del derecho a la propiedad privada, pues la restricción de este derecho debe ser excepcional.³⁹

88. Ello, pues como se dijo, la causa de utilidad pública constituye una de las garantías del derecho a la propiedad privada frente al acto expropiatorio,

la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional." Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412, registro digital: 175593.

³⁹ Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador, sentencia de 6 de mayo de 2008, Excepción Preliminar y Fondo*, adujo:

"62. A su vez, este Tribunal ha señalado que 'la restricción de los derechos consagrados en la Convención debe ser proporcional al interés de la justicia y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio de un derecho ...' (57).



resaltando que dicha causa debe tener como objetivo un bien común y no uno particular, así como la búsqueda del desarrollo de una sociedad democrática, por tanto, atendiendo al artículo 27, fracción VI, constitucional, debe estar delimitada por el legislador en la norma, evitando que sea la autoridad administrativa quien termine definiendo la causa de utilidad pública, pues a ésta únicamente corresponde hacer la declaración de ocupación de la propiedad privada atendiendo a la causa de utilidad pública establecida en la ley.

89. En estas condiciones, la causa de utilidad pública sólo puede establecerse a través de una ley, para que su determinación no quede al arbitrio de la autoridad administrativa, a la que sólo corresponderá la aplicación de la ley.⁴⁰

90. En ese tenor, de la lectura del precepto impugnado, llama la atención de este Tribunal Pleno, que la hipótesis de utilidad pública atiende a: prevenir cualquier tipo de alteración, ya sea a la paz pública, a la tranquilidad o seguri-

"63. La Corte considera que a fin de que el Estado pueda satisfacer legítimamente un interés social y encontrar un justo equilibrio con el interés del particular, debe utilizar los medios proporcionales a fin de vulnerar en la menor medida el derecho a la propiedad de la persona objeto de la restricción. En este sentido, el Tribunal considera que en el marco de una privación al derecho a la propiedad privada, en específico en el caso de una expropiación, dicha restricción demanda el cumplimiento y fiel ejercicio de requerimientos o exigencias que ya se encuentran consagradas en el artículo 21.2 de la Convención.

"64. De otra parte, este Tribunal observa que en la normativa interna del Ecuador se encontraban consagrados en el entonces artículo 6258 de la Constitución Política, actualmente artículo 3359 de la Constitución, los requisitos para ejercer la función expropiatoria del Estado. Entre dichos requisitos se destaca la necesidad de seguir el procedimiento establecido por ella, dentro de los plazos señalados en las normas procesales, previa valoración, pago e indemnización. En este sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos (en adelante 'Corte Europea') ha señalado en casos de expropiación que el principio de legalidad es una condición determinante para efectos de verificar la concurrencia de una vulneración al derecho a la propiedad y ha insistido en que este principio supone que la legislación que regule la privación del derecho a la propiedad deba ser clara, específica y previsible.(60)

"65. A este respecto, la Corte ha considerado que no es necesario que toda causa de privación o restricción al derecho a la propiedad esté señalada en la ley, sino que es preciso que esa ley y su aplicación respeten el contenido esencial del derecho a la propiedad privada. Este derecho supone que toda limitación a éste deba ser excepcional. De la excepcionalidad se deriva que toda medida de restricción debe ser necesaria para la consecución de un objetivo legítimo en una sociedad democrática(61), de conformidad con el propósito y fin de la Convención Americana. Por lo tanto, es necesario analizar la legitimidad de la utilidad pública y el trámite o proceso que se empleó para perseguir dicho fin."

⁴⁰ Tal como se sostuvo en el amparo en revisión 216/1996, que se cita a título ilustrativo.



dad sociales, lo cual, como lo señaló la Comisión accionante, resulta ambiguo y genera un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad administrativa para determinar qué alteraciones encuadran en la hipótesis normativa para sustentar un acto expropiatorio.

91. Ello, pues permite la restricción del derecho a la propiedad privada como una medida para anticipar una posible alteración, es decir, por la mera posibilidad de una alteración, aunado a que no se define qué tipo de alteración a la paz pública, tranquilidad y seguridad sociales encuadra en la hipótesis normativa, ni la gravedad que pudiera tener para que la autoridad administrativa pueda sustentar un acto expropiatorio; lo cual, deja en incertidumbre a los gobernados, pues desconocen qué tipo de alteraciones son las que generarían la privación de la propiedad privada, dejando así de lado la vigencia real de este derecho y la excepcionalidad de su restricción.

92. Si bien, el legislador nayarita cuenta con libertad configurativa, debe atender a los principios constitucionales, por lo que al señalar las causas de utilidad pública que sustenten un acto restrictivo de la propiedad privada, como lo es la expropiación, éstas deben ser claras y delimitadas en cuanto a la actuación de la autoridad administrativa, además de que dichas causas deben perseguir un bien común y el desarrollo de una sociedad democrática.

93. Lo anterior atiende, esencialmente, a que la restricción al derecho de propiedad privada debe ser excepcional, y las causas de utilidad pública son una de las garantías de este derecho, por lo que, atendiendo al principio de seguridad jurídica, el legislador, al conferir una facultad a la autoridad –restringir la propiedad privada–, debe acotar en la medida necesaria y razonable sus atribuciones, impidiéndole actuar de manera arbitraria o caprichosa.

94. En conclusión, la hipótesis normativa impugnada, al prever como una causa de utilidad pública "la prevención de cualquier tipo de alteración de la paz pública, la tranquilidad o seguridad sociales", resulta incierta y ambigua, pues no acota el actuar de la autoridad, ya que se sostiene en una mera posibilidad de la actualización de cualquier alteración, dejando realmente al arbitrio de la autoridad administrativa determinar la causa de utilidad pública, por lo que se transgrede el principio de seguridad jurídica de los gobernados, y debe declararse su inconstitucionalidad.



95. Por lo anterior, es que se declara la **invalidez** del artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit impugnado. En virtud de lo antes resuelto, es innecesario abordar los restantes argumentos del concepto de invalidez de la Comisión actora.⁴¹

VII. EFECTOS

96. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

97. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los siguientes artículos de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, publicada el veintinueve de marzo de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa:

- a. 7, en su porción normativa "o incapacitados".
- b. 8, fracción VII.
- c. 12, en su porción normativa "o incapacitados".

98. **Efectos específicos de las declaraciones de invalidez.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo

⁴¹ Se cita en apoyo la tesis P./J. 37/2004, de rubro y texto siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863 y registro digital: 181398.



105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."⁴²

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

100. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada.

101. En ese tenor, en relación con la declaratoria de invalidez del artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, ésta surtirá sus efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de dicha entidad.

102. Por otra parte, en relación con las declaratorias de invalidez de los artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados", y 12, en su porción nor-

⁴² Cuyo texto es: "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro digital: 170879.



mativa "o incapacitados", de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, derivadas de la falta de consulta a personas con discapacidad, este tribunal estima que, en atención a lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020**,⁴³ deben postergarse por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso de esa entidad cumpla con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

103. Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Nayarit. Tomando en cuenta que el Congreso de la referida entidad, en ejercicio de su libertad de configuración, determinó regular en los artículos declarados inválidos en esta ejecutoria, aspectos relacionados con el procedimiento de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio de bienes de personas con discapacidad, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación derivada de la ausencia de consulta a las personas con discapacidad, debe traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de ese derecho humano, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente, cumpliendo con los parámetros establecidos en esta determinación, y dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, y, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda en

⁴³ Resuelta el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada al artículos 19, en la porción normativa respectiva, surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; así como por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada a los artículos restantes surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en esta sentencia. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.



materia de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio de bienes de personas con discapacidad.

104. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Nayarit para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente.

105. Lo anterior, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y se busque la participación de las personas con discapacidad, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit que esté relacionado directamente con su condición de discapacidad.

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

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados", 8, fracción VII, y 12, en su porción normativa "o incapacitados", de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil veintidós, tal como se establece en el apartado VI de esta decisión.



TERCERO.—La declaratoria de invalidez del referido artículo 8, fracción VII, surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nayarit, como se precisa en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—La declaratoria de invalidez de los citados artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados", y 12, en su porción normativa "o incapacitados" surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nayarit, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta ejecutoria.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se 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 por consideraciones distintas, Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek por razones adicionales, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández por



razones adicionales y separándose del párrafo 48, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus subapartados 1, denominado "Consideraciones previas", y 2, denominado "Consulta a personas con discapacidad", consistentes en declarar la invalidez de los artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados", y 12, en su porción normativa "o incapacitados", de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. El señor Ministro Pardo Rebolledo 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 por consideraciones distintas, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat por consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado 3, denominado "Causa de utilidad pública", consistente en declarar la invalidez del artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.

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 apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez del artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de ese Estado.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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: 2) determinar que la declaratoria de invalidez de los artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados", y 12, en su porción normativa "o incapacitados", de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit surta sus efectos a los doce meses si-



guintes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de ese Estado. 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: 3) vincular al Congreso del Estado para que, dentro de los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta resolución, lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad conforme a los parámetros fijados en esta decisión y emita la legislación respectiva, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a la porción normativa declarada inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto.

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 propuestos.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos que autoriza y da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 140/2017 (10a.) y aislada 1a. CCLXXXVI-II/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas y 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 437, con número de registro digital: 2002649.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 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 11 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. 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).

IV. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. AL ESTABLECERSE COMO SU BASE GRAVABLE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE TRATA DE UN IMPUESTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 112 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE JUCHITÁN DE ZARAGOZA, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIEMPRE Y CUANDO DICHO PAGO NO REPRESENTE MÁS DEL 08 % DEL CONSUMO DEL PROPIETARIO O POSEEDOR DEL PREDIO PARA LAS TARIFAS 01, 1a, 1B, 1C; 02, 03, Y 07 Y 04 % PARA LAS TARIFAS OM, HM, HS Y HT"; 80 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATÍAS ROMERO AVENDAÑO; 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NILTEPEC; 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO HUAJOLOTITLÁN; 45 Y 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUILAPÁM DE GUERRERO; 117 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ AMILPAS; 28 Y 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO INGENIO; 48 Y 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTITLÁN DE FLORES MAGÓN; 40 Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO DE MORELOS; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN OCOTLÁN;



30 Y 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS ZAUTLA; 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO PETAPA; 66 Y 67 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACOLULA DE MATAMOROS; 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIQUIHUITLÁN DE BENITO JUÁREZ; 38 Y 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YACE; 23 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YALINA; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO EL ALTO; 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS AMATLÁN; 40 Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO SINDIHUI; 18 Y 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATIVIDAD; 40 Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN COATLÁN; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIXISTLÁN DE LA REFORMA; 45 Y 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN TOXPALÁN; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TOPILTEPEC; 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO HUILOTEPEC; 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN AMATENGO; 69 Y 70 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO AMILPAS; 64 Y 65 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HEROICA VILLA TEZOATLÁN DE SEGURA Y LUNA; 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO CACAOTEPEC; 27 Y 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA JALTEPEC; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN JUQUILA MIXES; 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO RÍO HONDO; 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TONALÁ; 31 Y 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ARMENTA; 16 Y 17 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA LXTEPEJI; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MINAS; 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS YATZECHÉ; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL PROGRESO; 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA DEL VALLE; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TOTOLAPILLA; 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO JOCOTEPEC; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NEJAPILLA; 14 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JOCOTIPAC; 31 DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONSTANCIA DEL ROSARIO; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS DINICUITI; 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TATALTEPEC; 63 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC; 16 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DEL RÍO; 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATALINA QUIERI; 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ALBARRADAS; 44 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TONAMECA; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS CAMOTLÁN; 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO SOLA; 77 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE TAMAZULÁPAM DEL PROGRESO; 29 Y 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN LAGUNAS; 54 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE JALAPA DE DÍAZ; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MELCHOR BETAZA; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SITIO DE XITLAPEHUA; 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRESNILLO DE TRUJANO; 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS SINAXTLA; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS HIDALGO; 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN CACALOTEPEC; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA TEITIPAC; 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS DEL MONTE; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ALOTEPEC; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO CHIHUITÁN Y 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

V. ALUMBRADO PÚBLICO. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

VI. ALUMBRADO PÚBLICO. LAS NORMAS QUE PREVÉN EL COBRO POR ESTE SERVICIO, CON BASE EN UNA CUOTA ESTABLECIDA DIRECTAMENTE SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, CORRESPONDE DE MANERA EXCLUSIVA AL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DE LOS



ARTÍCULOS 112 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE JUCHITÁN DE ZARAGOZA, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIEMPRE Y CUANDO DICHO PAGO NO REPRESENTE MÁS DEL 08 % DEL CONSUMO DEL PROPIETARIO O POSEEDOR DEL PREDIO PARA LAS TARIFAS 01, 1a, 1B, 1C; 02, 03, Y 07 Y 04 % PARA LAS TARIFAS OM, HM, HS Y HT"; 80 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATÍAS ROMERO AVENDAÑO; 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NILTEPEC; 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO HUAJOLOTITLÁN; 45 Y 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUILAPÁM DE GUERRERO; 117 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ AMILPAS; 28 Y 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO INGENIO; 48 Y 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTITLÁN DE FLORES MAGÓN; 40 Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO DE MORELOS; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN OCOTLÁN; 30 Y 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS ZAUTLA; 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO PETAPA; 66 Y 67 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACOLULA DE MATAMOROS; 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIQUIHUITLÁN DE BENITO JUÁREZ; 38 Y 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAXE; 23 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YALINA; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO EL ALTO; 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS AMATLÁN; 40 Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO SINDIHUI; 18 Y 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATIVIDAD; 40 Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN COATLÁN; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIXISTLÁN DE LA REFORMA; 45 Y 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN TOXPALÁN; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TOPILTEPEC; 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO HUILOTEPEC; 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN AMATENGO; 69 Y 70 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO AMILPAS; 64 Y 65 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HEROICA VILLA TEZOATLÁN DE SEGURA Y LUNA; 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO CACAOTEPEC; 27 Y 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA JALTEPEC; 24 DE LA



LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN JUQUILA MIXES; 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO RÍO HONDO; 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TONALÁ; 31 Y 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ARMENTA; 16 Y 17 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA LXTEPEJI; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MINAS; 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS YATZECHÉ; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL PROGRESO; 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA DEL VALLE; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TOTOLAPILLA; 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO JOCOTEPEC; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NEJAPILLA; 14 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JOCOTIPAC; 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONSTANCIA DEL ROSARIO; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS DINICUITI; 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TATALTEPEC; 63 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC; 16 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DEL RÍO; 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATALINA QUIERI; 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ALBARRADAS; 44 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TONAMECA; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS CAMOTLÁN; 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO SOLA; 77 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE TAMAZULÁPAM DEL PROGRESO; 29 Y 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN LAGUNAS; 54 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE JALAPA DE DÍAZ; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MELCHOR BETAZA; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SITIO DE XITLAPEHUA; 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRESNILLO DE TRUJANO; 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS SINAXTLA; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS HIDALGO; 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN CACALOTEPEC; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA TEITIPAC; 37 DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS DEL MONTE; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ALOTEPEC; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO CHIHUITÁN Y 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

VII. ALUMBRADO PÚBLICO. ES INCONSTITUCIONAL LA TARIFA ESTABLECIDA CUANDO LA BASE IMPONIBLE (CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA) NO ATIENDE AL VALOR DE ESTE SERVICIO, SINO A UNA SITUACIÓN DENOTATIVA DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 112 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE JUCHITÁN DE ZARAGOZA, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIEMPRE Y CUANDO DICHO PAGO NO REPRESENTE MÁS DEL 08 % DEL CONSUMO DEL PROPIETARIO O POSEEDOR DEL PREDIO PARA LAS TARIFAS 01, 1a, 1B, 1C; 02, 03, Y 07 Y 04 % PARA LAS TARIFAS OM, HM, HS Y HT"; 80 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATÍAS ROMERO AVENDAÑO; 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NILTEPEC; 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO HUAJOLOTILÁN; 45 Y 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUILAPÁM DE GUERRERO; 117 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ AMILPAS; 28 Y 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO INGENIO; 48 Y 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTITLÁN DE FLORES MAGÓN; 40 Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO DE MORELOS; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN OCOTLÁN; 30 Y 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS ZAUTLA; 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO PETAPA; 66 Y 67 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACOLULA DE MATAMOROS; 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIQUIHUITLÁN DE BENITO JUÁREZ; 38 Y 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAXE; 23 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YALINA; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO EL ALTO; 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS AMATLÁN; 40 Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO SINDIHUI; 18 Y 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATIVIDAD; 40 Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN COATLÁN; 24 DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIXISTLÁN DE LA REFORMA; 45 Y 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN TOXPALÁN; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TOPILTEPEC; 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO HUILOTEPEC; 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN AMATENGO; 69 Y 70 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO AMILPAS; 64 Y 65 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HEROICA VILLA TEZOATLÁN DE SEGURA Y LUNA; 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO CACAOTEPEC; 27 Y 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA JALTEPEC; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN JUQUILA MIXES; 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO RÍO HONDO; 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TONALÁ; 31 Y 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ARMENTA; 16 Y 17 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA LXTEPEJI; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MINAS; 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS YATZECHÉ; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL PROGRESO; 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA DEL VALLE; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TOTOLAPILLA; 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO JOCOTEPEC; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NEJAPILLA; 14 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JOCOTIPAC; 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONSTANCIA DEL ROSARIO; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS DINICUITI; 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TATALTEPEC; 63 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC; 16 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DEL RÍO; 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATALINA QUIERI; 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ALBARRADAS; 44 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TONAMECA; 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS CAMOTLÁN; 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO SOLA; 77 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE TAMAZULÁPAM DEL



PROGRESO; 29 Y 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPO-TITLÁN LAGUNAS; 54 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE JALAPA DE DÍAZ; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MELCHOR BETAZA; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SITIO DE XITLAPEHUA; 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRESNILLO DE TRUJANO; 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS SINAXTLA; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS HIDALGO; 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN CACALOTEPEC; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA TEITIPAC; 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS DEL MONTE; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ALOTEPEC; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO CHIHUITÁN Y 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

VIII. CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.

IX. ALUMBRADO PÚBLICO. CUANDO LA BASE QUE SE UTILIZA PARA CALCULAR EL DERECHO QUE DEBE PAGARSE POR ESTE SERVICIO RECAE EN EL COSTO ANUAL GENERADO POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO OTORGADO POR EL MUNICIPIO, NO VULNERA COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 112 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE JUCHITÁN DE ZARAGOZA, DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, SALVO POR LA PORCIÓN NORMATIVA "SIEMPRE Y CUANDO DICHO PAGO NO REPRESENTE MÁS DEL 08 % DEL CONSUMO DEL PROPIETARIO O POSEEDOR DEL PREDIO PARA LAS TARIFAS 01, 1a, 1B, 1C; 02, 03, Y 07 Y 04 % PARA LAS TARIFAS OM, HM, HS Y HT").

X. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. EL LÍMITE ESTABLECIDO A SU PAGO DEL 8 % O DEL 4 % SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, AL PREVER UNA REFERENCIA A ESTE PARÁMETRO, LOS TRANSFORMA EN UN IMPUESTO SOBRE ENERGÍA ELÉCTRICA, QUE VULNERA LA ESFERA FEDERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 112 DE LA LEY DE INGRESOS



DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE JUCHITÁN DE ZARAGOZA, DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SIEMPRE Y CUANDO DICHO PAGO NO REPRESENTE MÁS DEL 08 % DEL CONSUMO DEL PROPIETARIO O POSEEDOR DEL PREDIO PARA LAS TARIFAS 01, 1a, 1B, 1C; 02, 03, Y 07 Y 04 % PARA LAS TARIFAS OM, HM, HS Y HT").

XI. SERVICIO POR BÚSQUEDA Y REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES. LAS DISPOSICIONES QUE NO ESTÁN VINCULADAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA NO DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, SINO EN FUNCIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.

XII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES TAMAÑO CARTA U OFICIO DE INFORMACIÓN PÚBLICA, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD (INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 80 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACOLULA DE MATAMOROS, DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XIII. 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 DETERMINAR SI SON PROPORCIONALES Y RESPETAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD (INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 80 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACOLULA DE MATAMOROS, DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

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

XV. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS. EL COBRO POR LAS COPIAS SOLICITADAS NO



DEBE SER COMO EN EL DERECHO PRIVADO, PUES NO PUEDE EXISTIR UN LUCRO O UNA GANANCIA PARA EL ESTADO, SINO QUE EL MONTO DEBE GUARDAR UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DEL SERVICIO PRESTADO.

XVI. SERVICIO DE EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y DESPROPORCIONADAS POR SU PRESTACIÓN, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN DICHO SERVICIO NI AL COSTO QUE IMPLICA CERTIFICAR UN DOCUMENTO, VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 96, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATÍAS ROMERO AVENDAÑO; 59, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NILTEPEC; 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO HUAJOTITLÁN; 55, FRACCIONES XII, XIII Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUILAPÁM DE GUERRERO; 130, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ AMILPAS; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO INGENIO; 61, FRACCIONES II, VII Y VIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTITLÁN DE FLORES MAGÓN; 50, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO DE MORELOS; 37, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN OCOTLÁN; 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS ZAUTLA; 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO PETAPA; 80, FRACCIONES VIII, XI, XII, XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACOLULA DE MATAMOROS; 41, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO; 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIQUIHUITLÁN DE BENITO JUÁREZ; 44, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAXE; 26, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YALINA; 29, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO EL ALTO; 46, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS AMATLÁN; 44, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA SUCHITEPEC; 24, FRACCIONES



I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATIVIDAD; 51, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN COATLÁN; 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIXISTLÁN DE LA REFORMA; 28, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TOPILTEPEC; 43, FRACCIONES I, II, V, XV Y XVI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO HUILOTEPEC; 25, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN AMATENGO; 74, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HEROICA VILLA TEZOATLÁN DE SEGUERA Y LUNA; 44, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO CACAOTEPEC; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA JALTEPEC; 46, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA OCOTLÁN; 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN JUQUILA MIXES; 44, FRACCIÓN III, INCISO G), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO RÍO HONDO; 58, FRACCIONES I Y VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TONALÁ; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ARMENTA; 45, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN ZACATEPEC; 22, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA IXTEPEJI; 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MINAS; 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS YATZECHÉ; 36, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA DEL VALLE; 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO JOCOTEPEC; 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NEJAPILLA; 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JOCOTIPAC; 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONSTANCIA DEL ROSARIO; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS DINICUITI; 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TATALTEPEC; 73, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC; 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA IXTEPEJI; 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA MIXTEPEC; 50, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS



DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MÁRTIR; 48, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TONAMECA; 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO SOLA; 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN LAGUNAS; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRESNILLO DE TRUJANO; 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS SINAXTLA; 24, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS HIDALGO; 22, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN CACALOTEPEC; 30, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS DE LAS OFICINAS MUNICIPALES 50.00 POR HOJA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA TEITIPAC; 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS DEL MONTE; 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ALOTEPEC; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO CHIHUITÁN; 27, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC; 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JICAYÁN; 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN IHUALTEPEC Y 39, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO IXTLAHUACA, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XVII. SERVICIO DE EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y DESPROPORCIONADAS POR SU PRESTACIÓN, AL NO GUARDAR UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DEL SERVICIO NI CON LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 96, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATÍAS ROMERO AVENDAÑO; 59, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NILTEPEC; 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO HUAJOLOTITLÁN; 55, FRACCIONES XII, XIII Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUILAPÁM DE GUERRERO; 130, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ AMILPAS; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO INGENIO; 61, FRACCIONES



II, VII Y VIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTITLÁN DE FLORES MAGÓN; 50, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO DE MORELOS; 37, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN OCOTLÁN; 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS ZAUTLA; 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO PETAPA; 80, FRACCIONES VIII, XI, XII, XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACOLULA DE MATAMOROS; 41, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO; 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIQUIHUITLÁN DE BENITO JUÁREZ; 44, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAXE; 26, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YALINA; 29, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO EL ALTO; 46, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS AMATLÁN; 44, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA SUCHITEPEC; 24, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATIVIDAD; 51, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN COATLÁN; 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIXISTLÁN DE LA REFORMA; 28, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TOPILTEPEC; 43, FRACCIONES I, II, V, XV Y XVI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO HUILOTEPEC; 25, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN AMATENGO; 74, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HEROICA VILLA TEZOATLÁN DE SEGURA Y LUNA; 44, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO CACAOTEPEC; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA JALTEPEC; 46, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA OCOTLÁN; 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN JUQUILA MIXES; 44, FRACCIÓN III, INCISO G), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO RÍO HONDO; 58, FRACCIONES I Y VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TONALÁ; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ARMENITA; 45, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE



SAN MARTÍN ZACATEPEC; 22, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA IXTEPEJI; 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MINAS; 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS YATZECHÉ; 36, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA DEL VALLE; 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO JOCOTEPEC; 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NEJAPILLA; 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JOCOTIPAC; 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONSTANCIA DEL ROSARIO; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS DINICUITI; 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TATALTEPEC; 73, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC; 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA IXTEPEJI; 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA MIXTEPEC; 50, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MÁRTIR; 48, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TONAMECA; 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO SOLA; 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN LAGUNAS; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRESNILLO DE TRUJANO; 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS SINAXTLA; 24, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS HIDALGO; 22, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN CACALOTEPEC; 30, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS DE LAS OFICINAS MUNICIPALES 50.00 POR HOJA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA TEITIPAC; 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS DEL MONTE; 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ALOTEPEC; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO CHIHUITÁN; 27, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC; 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JICAYÁN; 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN



IHUALTEPEC Y 39, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO IXTLAHUACA, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XVIII. SERVICIO DE BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES. LAS CUOTAS POR LA PRESTACIÓN DE DICHO SERVICIO VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, YA QUE LA BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS REQUIERE MENORES RECURSOS QUE LA CERTIFICACIÓN O LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES Y ES SUFICIENTE QUE EL FUNCIONARIO ENCARGADO REALICE DICHA BÚSQUEDA SIN GENERAR COSTOS ADICIONALES PARA EL ESTADO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 96, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATÍAS ROMERO AVENDAÑO; 59, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NILTEPEC; 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO HUAJOLOTILÁN; 55, FRACCIONES XII, XIII Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUILAPÁM DE GUERRERO; 130, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ AMILPAS; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO INGENIO; 61, FRACCIONES II, VII Y VIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTITLÁN DE FLORES MAGÓN; 50, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO DE MORELOS; 37, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN OCOTLÁN; 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS ZAUTLA; 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO PETAPA; 80, FRACCIONES VIII, XI, XII, XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACOLULA DE MATAMOROS; 41, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO; 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIQUIHUITLÁN DE BENITO JUÁREZ; 44, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAXE; 26, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YALINA; 29, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO EL ALTO; 46, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS AMATLÁN; 44, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA SUCHITEPEC; 24, FRACCIONES I Y IV,



DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATIVIDAD; 51, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN COATLÁN; 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIXISTLÁN DE LA REFORMA; 28, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TOPILTEPEC; 43, FRACCIONES I, II, V, XV Y XVI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO HUILOTEPEC; 25, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN AMATENGO; 74, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HEROICA VILLA TEZOATLÁN DE SEGURA Y LUNA; 44, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO CACAOTEPEC; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA JALTEPEC; 46, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA OCOTLÁN; 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN JUQUILA MIXES; 44, FRACCIÓN III, INCISO G), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO RÍO HONDO; 58, FRACCIONES I Y VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TONALÁ; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ARMENITA; 45, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN ZACATEPEC; 22, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA IXTEPEJI; 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MINAS; 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS YATZECHÉ; 36, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA DEL VALLE; 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO JOCOTEPEC; 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NEJAPILLA; 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JOCOTIPAC; 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONSTANCIA DEL ROSARIO; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS DINICUITI; 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TATALTEPEC; 73, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC; 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA IXTEPEJI; 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA



MIXTEPEC; 50, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MÁRTIR; 48, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TONAMECA; 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO SOLA; 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN LAGUNAS; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRESNILLO DE TRUJANO; 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS SINAXTLA; 24, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS HIDALGO; 22, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN CACALOTEPEC; 30, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS DE LAS OFICINAS MUNICIPALES 50.00 POR HOJA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA TEITIPAC; 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS DEL MONTE; 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ALOTEPEC; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO CHIHUITÁN; 27, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC; 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JICAYÁN; 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN IHUALTEPEC Y 39, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO IXTLAHUACA, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XIX. SERVICIOS DE ESCANEÓ Y EXPEDICIÓN DE INFORMACIÓN EN DISCOS COMPACTOS CD O DVD. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y DESPROPORCIONADAS POR SU PRESTACIÓN, AL NO ATENDER A LOS COSTOS QUE AQUÉLLOS IMPLICAN, VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 96, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATÍAS ROMERO AVENDAÑO; 59, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NILTEPEC; 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO HUAJOLOTITLÁN; 55, FRACCIONES XII, XIII Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUILAPÁM DE GUERRERO; 130, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ AMILPAS; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE



SANTO DOMINGO INGENIO; 61, FRACCIONES II, VII Y VIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTITLÁN DE FLORES MAGÓN; 50, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO DE MORELOS; 37, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN OCOTLÁN; 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS ZAUTLA; 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO PETAPA; 80, FRACCIONES VIII, XI, XII, XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACOLULA DE MATAMOROS; 41, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO; 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIQUIHUITLÁN DE BENITO JUÁREZ; 44, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAXE; 26, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YALINA; 29, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO EL ALTO; 46, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS AMATLÁN; 44, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA SUCHITEPEC; 24, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATIVIDAD; 51, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN COATLÁN; 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIXISTLÁN DE LA REFORMA; 28, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TOPILTEPEC; 43, FRACCIONES I, II, V, XV Y XVI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO HUILOTEPEC; 25, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN AMATONGO; 74, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HEROICA VILLA TEZOATLÁN DE SEGURA Y LUNA; 44, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO CACAOTEPEC; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA JALTEPEC; 46, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA OCOTLÁN; 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN JUQUILA MIXES; 44, FRACCIÓN III, INCISO G), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO RÍO HONDO; 58, FRACCIONES I Y VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TONALÁ; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ARMENTA; 45, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN ZACATEPEC; 22, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA LXTEPEJI; 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MINAS; 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS YATZECHE; 36, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA DEL VALLE; 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO JOCOTEPEC; 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NEJAPILLA; 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JOCOTIPAC; 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONSTANCIA DEL ROSARIO; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS DINICUITI; 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TATALTEPEC; 73, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC; 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA IXTEPEJI; 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA MIXTEPEC; 50, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MÁRTIR; 48, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TONAMECA; 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO SOLA; 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN LAGUNAS; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRESNILLO DE TRUJANO; 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS SINAXTLA; 24, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS HIDALGO; 22, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN CACALOTEPEC; 30, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS DE LAS OFICINAS MUNICIPALES 50.00 POR HOJA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA TEITIPAC; 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS DEL MONTE; 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ALOTEPEC; 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO CHIHUITÁN; 27, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL



MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC; 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JICAYÁN; 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN IHUALTEPEC Y 39, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO IXTLAHUACA, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022).

XX. SERVICIOS DE ESCANEEO Y EXPEDICIÓN DE INFORMACIÓN EN DISCOS COMPACTOS CD O DVD. VALIDEZ DE LAS NORMAS QUE PREVEN UN MONTO RAZONABLE EN EL QUE PUEDE INCURRIR EL ESTADO PARA LA PRESTACIÓN DE ESOS SERVICIOS Y NO CONSTITUYEN COBROS EXORBITANTES O DESPROPORCIONALES [ARTÍCULOS 56, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN TOXPALÁN, 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA OCO TLÁN, 44, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO RÍO HONDO, 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL PROGRESO Y 24, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TOTOLAPILLA, 84, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE TAMAZULÁPAM DEL PROGRESO, ARTÍCULO 80, FRACCIONES IX, X, XVIII, XIX Y XX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACOLULA DE MATAMOROS Y 43, FRACCIONES XI, XII, XIII Y XIV, DEL DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO HUILOTEPEC, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXI. 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 41, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO, 19 Y 22, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN CACALOTEPEC, 34 Y 37, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN OCOTLÁN, 28 Y 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIQUIHUITLÁN DE BENITO JUÁREZ, 31 Y 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONSTANCIA DEL ROSARIO, 45, 46 Y 55, FRACCIONES XII, XIII Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUILAPÁM DE GUERRERO, 33 Y 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRESNILLO



DE TRUJANO, 112, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIEMPRE Y CUANDO DICHO PAGO NO REPRESENTE MÁS DEL 08 % DEL CONSUMO DEL PROPIETARIO O POSEEDOR DEL PREDIO PARA LAS TARIFAS 01, 1a, 1B, 1C; 02, 03, Y 07 Y 04 % PARA LAS TARIFAS OM, HM, HS Y HT", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE JUCHITÁN DE ZARAGOZA, 64, 65 Y 74, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HEROICA VILLA TEZOATLÁN DE SEGURA Y LUNA, 27, 28 Y 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA JALTEPEC, 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA MIXTEPEC, 46, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA OCOTLÁN, 26 Y 30, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS DE LAS OFICINAS MUNICIPALES 50.00 POR HOJA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA TEITIPAC, 80 Y 96, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATÍAS ROMERO AVENDAÑO, 24 Y 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIXISTLÁN DE LA REFORMA, 18, 19 Y 24, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATIVIDAD, 22 Y 25, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN AMATENGO, 34 Y 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS DINICUITI, 25 Y 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS SINAXTLA, 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA IXTEPEJI, 30, 31 Y 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS ZAUTLA, 26 Y 29, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO EL ALTO, 54 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE JALAPA DE DÍAZ, 31 Y 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO SOLA, 69 Y 70 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO AMILPAS, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL PROGRESO, 44, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA SUCHITEPEC, 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN IHUALTEPEC, 24 Y 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN JUQUILA MIXES, 24 Y 27, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC, 36 Y 44, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN



LORENZO CACAOTEPEC, 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS CAMOTLÁN, 38 Y 46, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS AMATLÁN, 45 Y 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN TOXPALÁN, 45, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN ZACATEPEC, 41 Y 44, FRACCIÓN III, INCISO G), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO RÍO HONDO, 40 Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO SINDIHUI, 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MELCHOR BETAZA, 16 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DEL RÍO, 21 Y 24, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS HIDALGO, 40 Y 43, FRACCIONES I, II, V, XV Y XVI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO HUILOTEPEC, 39, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO IXTLAHUACA, 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JICAYÁN, 14 Y 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JOCOTIPAC, 50, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MÁRTIR, 63 Y 73, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, 24 Y 28, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TOPILTEPEC, 40, 41 Y 51, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN COATLÁN, 33 Y 36, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA DEL VALLE, 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATALINA QUIERI, 16, 17 Y 22, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA LXTEPEJI, 117 Y 130, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ AMILPAS, 37 Y 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS DEL MONTE, 31 Y 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS YATZECHÉ, 24 Y 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ALOTEPEC, 30 Y 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TATALTEPEC, 44 Y 48, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TONAMECA, 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TOTOLAPILLA, 23 Y 26, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YALINA, 42 Y 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO HUAJOLOTITLÁN,



43 Y 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO JOCOTEPEC, 24 Y 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MINAS, 10 Y 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NEJAPILLA, 49 Y 59, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NILTEPEC, 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ALBARRADAS, 31, 32 Y 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ARMENTA, 26 Y 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO CHIHUITÁN, 40, 41 Y 50, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO DE MORELOS, 28, 29 Y 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO INGENIO, 33 Y 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO PETAPA, 53 Y 58, FRACCIONES I Y VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TONALÁ, 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SITIO DE XITLAPEHUA, 48, 49 Y 61, FRACCIONES II, VII Y VIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTITLÁN DE FLORES MAGÓN, 66, 67 Y 80, FRACCIONES VIII, XI, XII Y XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACOLULA DE MATAMOROS, 77 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE TAMAZULÁPAM DEL PROGRESO, 38, 39 Y 44, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAXE Y 29, 30 Y 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN LAGUNAS, TODOS OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

XXII. 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 41, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ÁNIMAS TRUJANO, 19 Y 22, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN CACALOTEPEC, 34 Y 37, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASUNCIÓN OCOTLÁN, 28 Y 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIQUIHUITLÁN DE BENITO JUÁREZ, 31 Y 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONSTANCIA DEL ROSARIO, 45, 46 Y 55, FRACCIONES XII, XIII Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUILAPÁM DE GUERRERO, 33 Y 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE



FRESNILLO DE TRUJANO, 112, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIEMPRE Y CUANDO DICHO PAGO NO REPRESENTE MÁS DEL 08 % DEL CONSUMO DEL PROPIETARIO O POSEEDOR DEL PREDIO PARA LAS TARIFAS 01, 1a, 1B, 1C; 02, 03, Y 07 Y 04 % PARA LAS TARIFAS OM, HM, HS Y HT", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE JUCHITÁN DE ZARAGOZA, 64, 65 Y 74, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HEROICA VILLA TEZOATLÁN DE SEGURA Y LUNA, 27, 28 Y 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA JALTEPEC, 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA MIXTEPEC, 46, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA OCOTLÁN, 26 Y 30, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS DE LAS OFICINAS MUNICIPALES 50.00 POR HOJA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA TEITIPAC, 80 Y 96, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATÍAS ROMERO AVENDAÑO, 24 Y 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIXISTLÁN DE LA REFORMA, 18, 19 Y 24, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NATIVIDAD, 22 Y 25, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN AMATENGO, 34 Y 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS DINICUITI, 25 Y 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS SINAXTLA, 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA IXTEPEJI, 30, 31 Y 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS ZAUTLA, 26 Y 29, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONINO EL ALTO, 54 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE JALAPA DE DÍAZ, 31 Y 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO SOLA, 69 Y 70 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO AMILPAS, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL PROGRESO, 44, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA SUCHITEPEC, 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN IHUALTEPEC, 24 Y 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN JUQUILA MIXES, 24 Y 27, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MIXTEPEC, 36 Y 44, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO



DE SAN LORENZO CACAOTEPEC, 10 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS CAMOTLÁN, 38 Y 46, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS AMATLÁN, 45 Y 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN TOXPALÁN, 45, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN ZACATEPEC, 41 Y 44, FRACCIÓN III, INCISO G), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO RÍO HONDO, 40 Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO SINDIHUI, 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MELCHOR BETAZA, 16 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DEL RÍO, 21 Y 24, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS HIDALGO, 40 Y 43, FRACCIONES I, II, V, XV Y XVI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO HUILOTEPEC, 39, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO IXTLAHUACA, 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JICAYÁN, 14 Y 17, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO JOCOTIPAC, 50, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MÁRTIR, 63 Y 73, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO MIXTEPEC, 24 Y 28, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TOPILTEPEC, 40, 41 Y 51, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN COATLÁN, 33 Y 36, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA DEL VALLE, 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATALINA QUIERI, 16, 17 Y 22, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATERINA LXTEPEJI, 117 Y 130, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ AMILPAS, 37 Y 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS DEL MONTE, 31 Y 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA INÉS YATZECHÉ, 24 Y 27, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ALOTEPEC, 30 Y 33, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TATALTEPEC, 44 Y 48, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TONAMECA, 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TOTOLAPILLA, 23 Y 26, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO



DE SANTA MARÍA YALINA, 42 Y 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO HUAJOLOTITLÁN, 43 Y 46, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO JOCOTEPEC, 24 Y 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MINAS, 10 Y 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NEJAPILLA, 49 Y 59, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO NILTEPEC, 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ALBARRADAS, 31, 32 Y 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ARMENTA, 26 Y 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO CHIHUITÁN, 40, 41 Y 50, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO DE MORELOS, 28, 29 Y 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO INGENIO, 33 Y 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO PETAPA, 53 Y 58, FRACCIONES I Y VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TONALÁ, 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SITIO DE XITLAPEHUA, 48, 49 Y 61, FRACCIONES II, VII Y VIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOTITLÁN DE FLORES MAGÓN, 66, 67 Y 80, FRACCIONES VIII, XI, XII Y XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACOLULA DE MATAMOROS, 77 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE TAMAZULÁPAM DEL PROGRESO, 38, 39 Y 44, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAXE Y 29, 30 Y 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN LAGUNAS, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 44/2022 Y SUS ACUMULADAS 45/2022 Y 48/2022. 18 DE OCTUBRE DE 2022. PODER EJECUTIVO FEDERAL Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y MANUEL HAFID ANDRADE GUTIÉRREZ.

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



VISTOS los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas disposiciones de las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—El diecinueve y veintiséis de febrero de dos mil veintidós, se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca los Decretos mediante los cuales se expidieron las Leyes de Ingresos de los Municipios de Heroica la Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Matías Romero Avendaño, Santiago Niltepec, Santiago Huajolotitlán, Cuilapám de Guerrero, Santa Cruz Amilpas, Santo Domingo Ingenio, Teotitlán de Flores Magón, Santo Domingo de Morelos, Asunción Ocotlán, San Andrés Zautla, Santo Domingo Petapa, Tlacolula de Matamoros, Ánimas Trujano, Chiquihuitlán de Benito Juárez, Yaxe, Santa María Yalina, San Antonino el Alto, San Luis Amatlán, San Juan Bautista Suchitepec, San Mateo Sindihui, Natividad, San Sebastián Coatlán, Mixistlán de la Reforma, San Martín Toxpalán, San Pedro Topiltepec, San Pedro Huilotepec, San Agustín Amatenango, San Jacinto Amilpas, Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna, San Lorenzo Cacaotepec, Magdalena Jaltepec, Magdalena Ocotlán, San Juan Juquila Mixes, San Mateo Río Hondo, Santo Domingo Tonalá, Santo Domingo Armenta, San Martín Zacatepec, Santa Catarina Ixtepeji, Santiago Minas, Santa Inés Yatzeche, San José del Progreso, Santa Ana del Valle, Santa María Totolapilla, Santiago Jocotepec, Santiago Nejapilla, San Pedro Jocotipac, Constancia del Rosario, San Andrés Dinicuiti, Santa María Tataltepec, San Pedro Mixtepec, San Miguel del Río, San Andrés Teotilalpam, Magdalena Mixtepec, San Pedro Mártir, Santa Catalina Quieri, Santo Domingo Albarradas, Santa María Tonameca, San Lucas Camotlán, San Francisco Sola, Villa de Tamazulápam del Progreso, Zapotitlán Lagunas, San Felipe Jalapa de Díaz, San Melchor Betaza, Sitio de Xitlapehua, Fresnillo de Trujano, San Andrés Sinaxtla, San Nicolás Hidalgo, Asunción Cacaotepec, Magdalena Teitipac, Santa Inés del Monte, Santa María Alotepec, Santo Domingo Chihuitán, San Juan Mixtepec, San Pedro Jicayán, San Juan Ihualtepec, San Pedro Ixtlahuaca, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.



2. SEGUNDO.—En contra de lo anterior, el dieciocho de marzo de dos mil veintidós, María Estela Ríos González, en su carácter de consejera jurídica del Ejecutivo Federal y en representación del presidente de la República, promovió acción de inconstitucionalidad.¹ En sus conceptos de invalidez reclamó la inconstitucionalidad de diversas disposiciones que prevén: **i)** cuotas por búsqueda de documentos existentes en los archivos municipales y **ii)** cobros de derechos por el servicio de alumbrado público. En síntesis, expuso que:

Cobros por búsqueda de información pública (primer concepto de invalidez)

a) Las normas impugnadas que prevén el cobro por búsqueda de información pública vulneran el principio de gratuidad en materia de acceso a la información, toda vez que de conformidad con el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de los materiales utilizados para la reproducción y entrega de los documentos, pero no se podrá cobrar la búsqueda.

b) Asimismo, la accionante sostiene que las normas son contrarias a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, porque no existe una relación razonable entre la tarifa establecida y el costo del servicio que proporciona el Estado. Ello, pues el legislador no justificó el cobro de búsqueda de información a partir de una base objetiva y razonable atendiendo a los materiales utilizados.

c) Al respecto, señaló que los costos o tarifas impuestas no pueden constituir barreras desproporcionales al derecho de acceso a la información. De tal manera que, si el solicitante proporciona el medio magnético o electrónico para el almacenamiento de la información, ésta debe ser entregada sin ningún costo.

Cobros por servicio de alumbrado público (segundo concepto de invalidez)

a) Las disposiciones que establecen un cobro por la prestación del servicio de alumbrado público son contrarias a los principios de proporcionalidad y equidad

¹ Acción de inconstitucionalidad 44/2022.



tributarias, porque el legislador atendió a circunstancias que nada tienen que ver con el costo que implica para el Estado prestar dicho servicio, en tanto que se toma como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario.

b) Por último, la accionante manifiesta que las normas vulneran el principio de equidad tributaria porque el legislador estableció tarifas diferenciadas respecto del servicio de alumbrado público, aun cuando se trata del mismo servicio para todos los usuarios.

3. TERCERO.—Por su parte, el veintidós y veintiocho de marzo de dos mil veintidós, María del Rosario Piedra Ibarra, en su calidad de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió dos acciones de inconstitucionalidad.² En sus conceptos de invalidez, se inconformó contra: **i)** los derechos por el servicio de alumbrado público y **ii)** las cuotas impuestas por la búsqueda y reproducción de información existente en los archivos municipales. En síntesis, expuso que:

Cobros por servicio de alumbrado público (primer concepto de invalidez)

a) Las normas prevén un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, pero, en realidad, imponen un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, cuyo gravamen corresponde al Congreso de la Unión, pues se toma como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario.

b) Lo anterior, vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios tributarios, porque la base gravable está relacionada con un hecho imponible que no corresponde a una actividad del Estado por concepto del servicio de alumbrado público, a saber, el consumo de energía eléctrica. Esto es, no se paga por la prestación del servicio otorgado, sino por el consumo de energía eléctrica: a mayor consumo de dicha energía la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo.

c) Al respecto, precisa que, si bien las disposiciones impugnadas presentan variaciones en su redacción, lo cierto es que todas contienen el mismo vicio

² Acciones de inconstitucionalidad 45/2022 y 48/2022.



de inconstitucionalidad al gravar el consumo de energía eléctrica. De manera ejemplificativa cita los supuestos siguientes: **i)** normas que remiten a lo previsto en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca y **ii)** aquellas que señalan expresamente como base del servicio el consumo de energía eléctrica.

d) Si bien el artículo 115 de la Constitución Política del País prevé que el Municipio tendrá a su cargo el servicio de alumbrado público, ello no implica una habilitación para cobrar impuestos por el consumo de energía eléctrica.

e) Aunado a que el hecho de que el legislador considerara como elemento determinante para el cálculo del derecho, además del consumo de energía, el tipo de tarifa o servicio suministrado por la Comisión Federal de Electricidad evidencia la vulneración al principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que el derecho no atiende al costo real del servicio proporcionado sino a la capacidad económica del contribuyente.

f) Finalmente, señala que al tomarse en cuenta elementos ajenos al costo real del servicio de alumbrado público implica que el monto a pagar no sea igual para todos los sujetos obligados, sino que cambie dependiendo de la tasa aplicable correspondiente al tipo de tarifa por el servicio que suministre la Comisión Federal de Electricidad.

Cobros por búsqueda y reproducción de documentos de los archivos municipales (segundo concepto de invalidez)

a) Los artículos que imponen cobros por la búsqueda y reproducción de información en copias simples y certificadas, impresiones, discos compactos y digitalización en dispositivos magnéticos son contrarios al principio de proporcionalidad tributaria, pues las cuotas que prevén no atienden al costo de los servicios que presta el Estado.

b) En específico, señala que los cobros por la simple búsqueda de información son desproporcionales porque la prestación de ese servicio no implica un gasto por la utilización de materiales u otros insumos, pues es suficiente que



el servidor público encargado realice la búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado.

c) En cuanto a los cobros por certificaciones alega que también son desproporcionales, porque si bien este servicio consiste en la reproducción de un documento y su certificación por parte de un funcionario público, ello no implica que pueda existir un lucro para este servidor público, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio.

d) Adicionalmente, menciona que las tarifas previstas en la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros al realizar una distinción respecto a si las impresiones son por hoja **o** a color **o** a blanco y negro **o** sólo información impresa, son desproporcionales porque se utilizan los mismos materiales en los tres casos.

Cobros por reproducción de información pública en copias simples (tercer concepto de invalidez)

a) El artículo 80, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros al prever una cuota por la reproducción de información pública en copias simples vulnera el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, porque el legislador no justificó (*ni en las leyes ni en los dictámenes respectivos*) la determinación de las cuotas con base en el costo real de los materiales empleados.

b) Máxime que la carga de demostrar que el cobro por la entrega de información atiende sólo a la modalidad de entrega solicitada corresponde al legislador.

c) Finalmente, señala que las normas impugnadas tienen un impacto inhibitorio sobre los periodistas, quienes tienen como función social la búsqueda de información sobre temas de interés público a fin de ponerla a debate.

4. CUARTO.—Las partes señalaron como preceptos constitucionales y convencionales violados los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Consti-



tución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. QUINTO.—El dieciséis de mayo de dos mil veintidós, la presidenta de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado de Oaxaca rindió su informe y se posicionó por la validez de las normas al considerar que no vulneran los principios de justicia tributaria, así como el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública. En síntesis, expuso que:

- Las disposiciones impugnadas no vulneran los principios de proporcionalidad y legalidad tributarias porque establecen con claridad los elementos para realizar el cálculo de la contribución, los sujetos obligados, el hecho o circunstancia gravado, la base del tributo, la tasa o tarifa aplicable. En otras palabras, argumenta que las normas no generan incertidumbre a los contribuyentes pues conocen con certeza la forma y términos en que están obligados a contribuir a los gastos públicos.

6. SEXTO.—Posteriormente, el diecisiete de mayo de dos mil veintidós, el gobernador del Estado de Oaxaca rindió su informe,³ en el que manifestó que su participación se limitó a la promulgación y publicación de las leyes impugnadas en cumplimiento a las disposiciones aplicables.

7. SÉPTIMO.—El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto, ni la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal realizó manifestación alguna.

8. OCTAVO.—Una vez concluido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de dieciséis de agosto de dos mil veintidós se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

³ Por conducto del consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca.



CONSIDERANDO:

9. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ toda vez que tanto el Poder Ejecutivo Federal como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantearon la posible contradicción entre normas de rango constitucional y decretos que expiden diversas Leyes de Ingresos del Estado de Oaxaca.

10. SEGUNDO.—Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.⁵

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

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; ...

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

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



11. Las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el **diecinueve** y **veintiséis** de febrero de dos mil veintidós. En el primer caso, el plazo de treinta días naturales transcurrió del domingo veinte siguiente al lunes veintiuno de marzo de dos mil veintidós (pudiendo presentarse el primer día hábil siguiente, esto es: martes veintidós del mismo mes y año). En el segundo caso, el plazo transcurrió del domingo veintisiete de febrero al lunes veintiocho de marzo de dos mil veintidós.

12. Consecuentemente, dado que las acciones de inconstitucionalidad se promovieron ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **dieciocho, veintidós** y **veintiocho** de marzo de dos mil veintidós, resulta evidente que su presentación es **oportuna**.

13. TERCERO.—**Legitimación.** El artículo 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en lo que interesa, que el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos están legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas federales o estatales que consideren vulneren derechos humanos.⁶

14. En ese sentido, se advierte que las demandas fueron presentadas, por un parte, por María Estela Ríos González, en su carácter de Consejera Jurídica del

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

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; ...

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

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

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



Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedido por este último⁷ y, por otra, por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁸ acreditándolo con la copia certificada del acuerdo de designación expedido por el Senado de la República.

15. Es importante destacar que tanto el Poder Ejecutivo Federal como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumentan que las disposiciones reclamadas de las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós vulneran los principios de gratuidad en materia de acceso a la información y los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

⁷ Las atribuciones del consejero jurídico del Ejecutivo Federal se encuentran previstas en el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los artículos 1 y 9, fracción XI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal:

"Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ...

"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; ..."

"Artículo 1. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al presidente de la República; así como representar a la Federación y al presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos."

"Artículo 9. El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes: ...

"XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

⁸ Las atribuciones de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de texto: **"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. ..."



16. Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por partes legitimadas para ello.

17. CUARTO.—**Precisión de las normas impugnadas.** De los escritos del Poder Ejecutivo Federal y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se advierte que las normas impugnadas son las siguientes:

1) Artículo 112 de la Ley de Ingresos del Municipio de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

2) Artículos 80 y 96, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matías Romero Avendaño, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

3) Artículos 49 y 59, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Niltepec, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

4) Artículos 42 y 49, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Huajolotitlán, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

5) Artículos 45, 46 y 55, fracciones XII, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuilapám de Guerrero, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

6) Artículos 117 y 130, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Amilpas, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

7) Artículos 28, 29 y 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ingenio, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.



8) Artículos 48, 49 y 61, fracciones II, VII y VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán de Flores Magón, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

9) Artículos 40, 41 y 50, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo de Morelos, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

10) Artículos 34 y 37, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Ocotlán, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

11) Artículos 30, 31 y 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Zautla, Distrito de Etna, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

12) Artículos 33 y 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Petapa, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

13) Artículos 66, 67 y 80, fracciones VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XVIII, XIX y XX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

14) Artículo 41, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ánimas Trujano, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

15) Artículos 28 y 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiquihuitlán de Benito Juárez, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

16) Artículos 38, 39 y 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yaxe, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

17) Artículos 23 y 26, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yalina, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.



18) Artículos 26 y 29, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino el Alto, Distrito de Zimatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

19) Artículos 38 y 46, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Amatlán, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

20) Artículo 44, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Suchitepec, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

21) Artículos 40 y 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Sindihui, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

22) Artículos 18, 19 y 24, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Natividad, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

23) Artículos 40, 41 y 51, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Coatlán, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

24) Artículos 24 y 27, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mixistlán de la Reforma, Distrito Mixe, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

25) Artículos 45, 46 y 56, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Toxpalán, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

26) Artículos 24 y 28, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Topiltepec, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

27) Artículos 40 y 43, fracciones I, II, V, XI, XII, XIII, XIV, XV y XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huilotepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.



28) Artículos 22 y 25, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín Amatengo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

29) Artículos 69 y 70 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jacinto Amilpas, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

30) Artículos 64, 65 y 74, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna, Cuna de la Independencia de Oaxaca, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

31) Artículos 36 y 44, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Cacaotepec, Distrito de Etla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

32) Artículos 27, 28 y 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Jaltepec, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

33) Artículo 46, fracciones I y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Ocotlán, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

34) Artículos 24 y 27, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Juquila Mixes, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

35) Artículos 41 y 44, fracciones I y III, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

36) Artículos 53 y 58, fracciones I y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tonalá, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

37) Artículos 31, 32 y 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Armenta, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.



38) Artículo 45, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Zacatepec, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

39) Artículos 16, 17 y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ixtepeji, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

40) Artículos 24 y 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Minas, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

41) Artículos 31 y 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés Yatzeche, Distrito de Zimatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

42) Artículos 34 y 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José del Progreso, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

43) Artículos 33⁹ y 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana del Valle, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

44) Artículos 21 y 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Totolapilla, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

45) Artículos 43 y 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Jocotepec, Distrito de Choápam, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

⁹ No pasa inadvertido que la Comisión accionante en su demanda señaló como norma impugnada el artículo **23** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana del Valle. No obstante, debe entenderse como impugnado el artículo **33** de dicha ley, en tanto que la norma citada en la demanda no se relaciona con los temas aquí impugnados.



46) Artículos 10 y 13, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nejapilla, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

47) Artículos 14 y 17, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Jocotipac, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

48) Artículos 31 y 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Constanza del Rosario, Distrito de Putla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

49) Artículos 34 y 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Dinicuiti, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

50) Artículos 30 y 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tataltepec, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

51) Artículos 63 y 73, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mixtepec, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

52) Artículo 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel del Río, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

53) Artículo 13, fracción I,¹⁰ de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Teotilalpam, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

54) Artículo 13, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Mixtepec, Distrito de Zimatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

55) Artículo 50, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mártir, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.



56) Artículo 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catalina Quieri, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

57) Artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Albarradas, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

58) Artículos 44 y 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tonameca, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

59) Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Camotlán, Distrito Mixe, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

60) Artículos 31 y 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Sola, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

61) Artículos 77 y 84, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

62) Artículos 29, 30 y 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán Lagunas, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

63) Artículo 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Jalapa de Díaz, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

64) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Melchor Betaza, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

65) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sitio de Xitlapehua, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

66) Artículos 33 y 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo de Trujano, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

67) Artículos 25 y 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Sinaxtla, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.



68) Artículos 21 y 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Hidalgo, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

69) Artículos 19 y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec, Distrito Mixe, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

70) Artículos 26 y 30, en la porción normativa "Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales 50.00 Por hoja", de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Teitipac, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

71) Artículos 37 y 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés del Monte, Distrito de Zaachila, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

72) Artículos 24 y 27, fracciones I y III,¹¹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Alotepec, Distrito Mixe, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

73) Artículos 26 y 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Chihuitán, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

74) Artículos 24 y 27, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec, Distrito de Juxtlahuaca, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

75) Artículo 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Jicayán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

76) Artículo 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ihualtepec, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

¹¹ No pasa inadvertido que la accionante señaló como norma impugnada el artículo 27, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Alotepec. No obstante, de la lectura de ese artículo se advierte un error en el consecutivo de las fracciones al repetirse en dos ocasiones la **fracción II**, por lo que se tiene como efectivamente impugnada la porción normativa relativa a la búsqueda de documentos.



77) Artículo 39, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Ixtlahuaca, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

18. QUINTO.—Causas de improcedencia y sobreseimiento. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, se realizará el examen de los aspectos de procedencia hechos valer.

19. El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca expuso que su participación en el proceso legislativo se limitó a la promulgación y publicación de las leyes, en cumplimiento a las disposiciones aplicables.

20. Dicho argumento se debe **desestimar** porque no forma parte de las causales de improcedencia establecidas en la ley reglamentaria de la materia, aunado a que el Ejecutivo, al promulgar la legislación correspondiente, está invariablemente implicado en su emisión y, por ende, debe responder por la validez de sus actos. Lo anterior encuentra fundamento en la jurisprudencia P./J. 38/2010, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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."¹²

¹² **De texto:** "Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en



21. Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta oficiosamente, se procede al estudio de fondo del asunto.

22. SEXTO.—**Estudio de fondo.** Por cuestión metodológica, en primer lugar, se analiza el **segundo** concepto de invalidez formulado por el Poder Ejecutivo Federal y el **primer** concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los que argumentan la inconstitucionalidad de los artículos que establecen cobros de derechos por el servicio de alumbrado público.

23. Es segundo lugar, se estudian el **primer** concepto de invalidez del Poder Ejecutivo Federal y **segundo** y **tercer** conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los que alegan la invalidez de las disposiciones que prevén cuotas por la búsqueda y reproducción de información pública.

TEMA I. COBROS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO

24. En sus conceptos de invalidez, el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hacen valer la inconstitucionalidad de los artículos que prevén el cobro por el servicio de alumbrado público al considerar que las cuotas previstas no tienen la naturaleza jurídica de derechos, sino de impuestos al consumo de energía eléctrica, cuya regulación corresponde al Congreso de la Unión. Lo anterior, pues se toma como base el consumo de energía eléctrica o el esquema tarifario de la Comisión Federal de Electricidad.

25. El argumento sintetizado resulta fundado. Para explicar lo anterior, a continuación, se transcriben las normas impugnadas:

la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.". **Datos de localización:** Pleno. Novena Época. Registro digital: 164865. Derivada de la acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009. 10 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.



Ley de Ingresos del Municipio de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, para el ejercicio fiscal de 2022¹³

"**Artículo 112.** El pago de este derecho se deberá realizar a la empresa suministradora del servicio de Energía Eléctrica, la cual hará el cobro correspondiente de forma mensual o bimestral, a elección de los usuarios, en las cajas recaudadoras de la empresa que suministre la energía eléctrica denominada Comisión Federal de Electricidad (CFE). Siempre y cuando dicho pago no represente más del 8 % del consumo del propietario o poseedor del predio para las tarifas 01, 1a, 1b, 1c, 02,03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS y HT, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario."

Ley de Ingresos del Municipio de Matías Romero Avendaño, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 80.** Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y sólo para el caso de que estas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8 % para las tarifas 01, 1A, IB, 1C, 02, 03, y 07, y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Niltepec, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 49.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para las tarifas 01, 1A, IB, IC, 02, 03 y 07 y 4 % para las tarifas 08, 8A, 12, y 12A."

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Huajolotlán, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 42.** Servirá de base para el cálculo de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas que al efecto propongan los Ayuntamientos a la Legislatura del Estado; y, sólo para el caso de que no se publiquen éstas, la tasa aplicable será del 8 % para las tarifas 01, 1A, IB, IC, 02, 03 y 07 y 4 % para las tarifas 08, 8A, 12, y 12A."

¹³ Debido a la extensión de las normas impugnadas, se resalta en color rojo las normas que se propone invalidar y en color verde aquellas que se propone reconocer su validez (*esto se suprimirá en el engrose respectivo*).



Ley de Ingresos del Municipio de Cuilapám de Guerrero, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 45.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 46.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Amilpas, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 117.** Se aplicarán las siguientes tarifas:

"I. El 4 % al consumo industrial

"II. El 8 % al consumo residencial y comercial."

Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ingenio, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 28.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 29.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a, 1B, 1C, 02, 03, y 07, y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán de Flores Magón, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 48.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 49.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo de Morelos, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 40.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 41.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1a, 1c, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS y HT."



**Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Ocotlán,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 34.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Zautla,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 30.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 31.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1o., 1B, 1C, 02, 03, y 07, y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Petapa,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 33.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

**Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 66.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 67.** Este derecho se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS y HT."

**Ley de Ingresos del Municipio de Chiquihuitlán de Benito Juárez,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 28.** Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) de 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."



Ley de Ingresos del Municipio de Yaxe, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 38.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 39.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yalina, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 23.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino el Alto, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 26.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Amatlán, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 38.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Sindihui, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 40.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 41.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de Natividad, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 18.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 19.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS y HT."



**Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Coatlán,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 40.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 41.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

**Ley de Ingresos del Municipio de Mixistlán de la Reforma,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 24.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Toxpalán,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 45.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 46.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

**Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Topiltepec,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 24.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

**Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huilotepec,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 40.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín Amatengo,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 22.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."



Ley de Ingresos del Municipio de San Jacinto Amilpas, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 69.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 70.** Este derecho se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 64.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica a que se refiere el artículo anterior."

"**Artículo 65.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Cacaotepec, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 36.** Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstos no se publiquen la tasa serán (sic) del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Jaltepec, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 27.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 28.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Juquila Mixes, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 24.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."



**Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 41.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tonalá,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 53.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Armenta,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 31.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 32.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ixtepeji,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 16.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 17.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Minas,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 24.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés Yatzeche,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 31.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."



**Ley de Ingresos del Municipio de San José del Progreso,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 34.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana del Valle,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 33.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Totolapilla,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 21.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Jocotepec,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 43.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nejapilla,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 10.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Jocotipac,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 14.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de Constanacia del Rosario,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 31.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."



Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Dinicuiti,
para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 34.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tataltepec,
para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 30.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mixtepec,
para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 63.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel del Río,
para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 16.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catalina Quieri,
para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 20.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Albarradas,
para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 31.** Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstas no se publiquen la tasa serán (sic) del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."



**Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tonameca,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 44.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Camotlán,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 10.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Sola,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 31.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 77.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán Lagunas,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 29.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 30.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT.2"

**Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Jalapa de Díaz,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 54.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."



**Ley de Ingresos del Municipio de Sitio de Xitlapehua,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 21.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de San Melchor Betaza,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 21.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo II¹⁴ del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo de Trujano,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 33.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Sinaxtla,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 25.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Hidalgo,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 21.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

**Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 19.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

¹⁴ No pasa inadvertido que en el artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Melchor Betaza existe un error en la cita del capítulo que regula los cobros por servicio de alumbrado público, ya que la norma remite al capítulo ii, pero en realidad se trata del capítulo I de la Ley de Hacienda Municipal. En suma, debe entenderse que la remisión corresponde al capítulo I.



**Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Teitipac,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 26.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés del Monte,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 37.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Alotepec,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 24.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Chihuitán,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 26.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

**Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec,
para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 24.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

26. De las anteriores transcripciones se advierte que el legislador local previó distintas configuraciones normativas respecto de los artículos que prevén cobros por el servicio de alumbrado público.

27. **La primera categoría** se trata de normas que no contienen ninguno de los elementos del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, sino que su contenido se limita a señalar que aquél se recaudará de conformidad



con lo previsto en el Capítulo I, del Título Tercero, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca. (**Categoría A**).¹⁵

28. La segunda categoría corresponde a disposiciones que imponen a los propietarios o poseedores de predios el deber de pagar una cantidad por servicio de alumbrado público, con base en una cuota establecida sobre el consumo de energía eléctrica, que corresponde según el caso, del 8 % para las tarifas 01, 1A, IB, IC, 02, 03 y 07 y del 4 % para las tarifas 08, 8A, 12, y 12A. Es decir, la contribución se calcula aplicando una tasa diferenciada según el consumo de energía eléctrica (**Categoría B**).¹⁶

29. De manera ejemplificativa, se observa que las normas contenidas en las leyes de ingresos impugnadas tienen las siguientes estructuras normativas:

Estructura normativa de las normas impugnadas¹⁷

Primer supuesto

"**Artículo [X]** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

¹⁵ Leyes de Ingresos de los Municipios de Asunción Ocotlán, Santa María Yalina, San Antonino el Alto, San Luis Amatlán, Mixistlán de la Reforma, San Pedro Topiltepec, San Pedro Huilotepec, San Agustín Amatengo, San Juan Juquila Mixes, San Mateo Río Hondo, Santo Domingo Tonalá, Santiago Minas, Santa Inés Yatzeche, San José del Progreso, Santa Ana del Valle, Santa María Totolapilla, Santiago Jocotepec, Santiago Nejapilla, San Pedro Jocotipac, Constanza del Rosario, San Andrés Dinicuiti, Santa María Tataltepec, San Pedro Mixtepec, San Miguel del Río, Santa Catalina Quieri, Santa María Tonameca, San Lucas Camotlán, San Francisco Sola, Villa de Tamazulápam del Progreso, San Felipe Jalapa de Díaz, San Melchor Betaza, Sitio de Xitlapehua, Fresnillo de Trujano, San Andrés Sinaxtla, San Nicolás Hidalgo, Asunción Cacalotepec, Magdalena Teitipac, Santa Inés del Monte, Santa María Alotepec, Santo Domingo Chihuitán, San Juan Mixtepec, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

¹⁶ Leyes de Ingresos de los Municipios de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Matías Romero Avendaño, Santiago Niltepec, Santiago Huajolotitlán, Cuilapám de Guerrero, Santa Cruz Amilpas, Santo Domingo Ingenio, Teotitlán de Flores Magón, Santo Domingo de Morelos, San Andrés Zautla, Santo Domingo Petapa, Tlacolula de Matamoros, Chiquihuitlán de Benito Juárez, Yaxe, San Mateo Sindihui, Natividad, San Sebastián Coatlán, San Martín Toxpalán, San Jacinto Amilpas, Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna, San Lorenzo Cacaotepec, Magdalena Jaltepec, Santo Domingo Armenta, Santa Catarina Ixtepeji, Santo Domingo Albarradas, Zapotitlán Lagunas, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

¹⁷ De manera ejemplificativa, para una referencia formal se debe acudir a la transcripción de las normas impugnadas en el apartado anterior.



Segundo supuesto

"**Artículo [X]** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo [X]** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

"**Artículo [X]** Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) de 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

30. Para dar respuesta a los conceptos de invalidez de las accionantes, a continuación se desarrolla el parámetro de control constitucional y, de manera posterior, se analiza la constitucionalidad de las contribuciones impugnadas.

Parámetro de control constitucional de los cobros por servicio de alumbrado público

31. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en reiteradas ocasiones ha declarado la invalidez de normas como las que se impugnan en este asunto, al analizar distintas leyes estatales de ingresos que gravaban el consumo de energía eléctrica. Recientemente, en las acciones de inconstitucionalidad **51/2021**,¹⁸ **75/2021**¹⁹ y **77/2021**,²⁰ resueltas en sesiones de cuatro de octubre y

¹⁸ Fallado por **unanimidad de diez votos** de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos treinta y siete y treinta y ocho, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁹ Aprobado por **unanimidad de nueve votos** de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat (ponente), 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. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

²⁰ Aprobada por **mayoría de ocho votos** de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose



dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, en las cuales se **invalidaron** disposiciones similares también contenidas en las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

32. Entre otros precedentes, este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad **20/2020, 96/2020 y 101/2020**,²¹ en sesión de ocho de octubre de dos mil veinte, declaró la invalidez de diversas normas de las Leyes de Ingresos Municipales de Michoacán para el ejercicio fiscal de dos mil veinte. En éstas, los sujetos eran los residentes dentro de la demarcación de cada Municipio que consumieran energía eléctrica en sus predios bajo alguna de las tarifas impuestas por la Comisión Federal de Electricidad y la base del impuesto **era el consumo particular de energía eléctrica** que los gobernados realizan dentro de sus predios, a la que se le aplicaba una tarifa mensual.

33. El Pleno al analizar las referidas disposiciones, reiteró el criterio relativo a que cuando existe conflicto respecto de la naturaleza de las contribuciones, para efecto de determinar su constitucionalidad, se debe atender a la base imponible, al ser ésta la que revela el aspecto objetivo del hecho gravado por el legislador.²²

34. Lo anterior permite definir si la contribución analizada se trata de un impuesto o de un derecho, pues mientras que los primeros son contribuciones sobre las que el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público o la prestación de un servicio a cambio del pago que debe efectuar el particular.

35. A partir de este parámetro, se determinó que las contribuciones entonces impugnadas constituían **impuestos** porque, para cubrir el costo que representa

de los párrafos cuarenta y seis y cuarenta y siete, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

²¹ Resueltas por unanimidad de once votos.

²² Resulta orientadora la tesis P./J. 72/2006, de rubro: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.". Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, pág. 918. P. /J. 72/2006.



para el Municipio la prestación del servicio de alumbrado público en áreas de uso común, utilizaban como base el consumo de energía de los contribuyentes en los predios en que habitan o residen, circunstancia que no guarda relación con el beneficio de alumbrado del que gozan en plazas, parques, calles, avenidas, jardines y otros bienes de dominio público. Así, se concluyó que a pesar de que los artículos entonces impugnados denominaban a la contribución de mérito "derecho", materialmente regulaban un impuesto al consumo particular de energía eléctrica.

36. Lo anterior originó, en los precedentes mencionados, la declaratoria de inconstitucionalidad de los preceptos entonces controvertidos, primero, porque la regulación de los impuestos sobre el consumo de energía eléctrica es una atribución que sólo corresponde a la Federación, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²³ Además, porque las normas vulneraban los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, pues la base imponible (consumo de energía eléctrica) no atendía al valor del servicio de alumbrado público prestado, sino a una situación denotativa de capacidad contributiva, aunado a que con ello se permitía el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio.²⁴

37. Con base en el parámetro de constitucionalidad antes descrito, se procede a examinar la regularidad de los artículos impugnados.

²³ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

XXIX. Para establecer contribuciones: ...

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica; ..."

²⁴ Se invocaron las jurisprudencias P. 6 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN." (registro digital: 820237) y 2a./J. 25/2004 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN." (registro digital: 182038).



A. Primera categoría: normas que no prevén los elementos del derecho por el servicio de alumbrado público.

38. Por lo que se refiere a la **primera categoría**, relativa a las normas que no contienen ninguno de los elementos del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, sino que su contenido se limita a señalar que aquél se recaudará de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo I, del Título Tercero, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca. La parte accionante solicita que las normas impugnadas se lean como si en ellas se tuvieran por reproducidas las normas a las que la propia norma impugnada remite, esto es, los artículos 39 a 44 de la citada Ley de Hacienda Municipal.

39. Como se mencionó anteriormente, este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad **75/2021**²⁵ y **77/2021**,²⁶ en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, declaró la **invalidez** de normas similares contenidas en las Leyes de Ingresos Municipales de Oaxaca para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, sobre la base de que gravaban el consumo de energía eléctrica. De ahí que, en el presente asunto se replican las consideraciones expuestas en tales precedentes.

40. En esos precedentes, el Tribunal Pleno determinó que para analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas era necesario acudir a la legislación a la que remiten: Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca. Ello, con la intención de **clasificar su contenido**.

41. Dicha conclusión se sustentó en la particularidad de las normas al no prever ningún elemento del derecho por la prestación del servicio de alumbrado

²⁵ Aprobado por **unanimidad de nueve votos** de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat (ponente), 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. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

²⁶ Aprobada por **mayoría de ocho votos** de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose de los párrafos cuarenta y seis y cuarenta y siete, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.



público. Lo anterior, pues el contenido de las normas se limitaba a remitir, para efecto de la recaudación, a la Ley de Hacienda Municipal del Estado y, por tanto, los vicios de inconstitucionalidad alegados, en realidad, se encontraban previstos en un ordenamiento distinto al impugnado.

42. Al respecto, se precisó que no es la primera vez que se analizan normas que remiten expresamente a otros ordenamientos para configurar en su totalidad los elementos esenciales de un tributo. Tal fue el caso de la acción de inconstitucionalidad **97/2020**,²⁷ resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte, en la cual en el estudio de fondo fue necesario tomar en cuenta disposiciones contenidas en un ordenamiento distinto al impugnado, en ese caso, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Puebla.

43. En ese sentido, a fin de analizar las normas aquí impugnadas y obtener claridad respecto a la naturaleza del ingreso que el Municipio pretende recaudar, es oportuna la lectura de las normas a las que remiten. El contenido de dichas disposiciones es el siguiente:

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca

"**Título tercero.** De los derechos

"**Capítulo I.** Alumbrado Público

"**Artículo 39.** Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entenderá por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común."

"**Artículo 40.** Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores que se beneficie (sic) del servicio de alumbrado público que proporcione el Municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio."

²⁷ Fallada 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 los párrafos del cuarenta y uno al cuarenta y seis, el cincuenta y cuatro y el sesenta y uno y sesenta y dos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



"**Artículo 41.** Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

"**Artículo 42.** El cobro de este derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario."

"**Artículo 43.** La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho a los Ayuntamientos del Estado, por conducto de sus Tesorerías Municipales."

44. Derivado del análisis tanto de las disposiciones anteriores como de las normas impugnadas, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que la orden de recaudación apuntada por el legislador local en las leyes de ingresos impugnadas es respecto de un tributo que se encuentra vinculado con el consumo de energía eléctrica y no así con la mera prestación de un servicio público de alumbrado.

45. Lo anterior se corrobora con lo establecido en el artículo 41 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, cuyo contenido es el siguiente: "Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

46. De la anterior transcripción es evidente que la orden de recaudación del Municipio recae respecto de una contribución que tiene como base el **consumo de energía eléctrica** de las personas propietarias o poseedores de predios, aplicando las tasas previstas en las leyes de ingresos municipales respectivas y, para el caso de que éstas no se publiquen, las tasas aplicables serán del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y del 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT.

47. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno concluye que los artículos cuestionados son **inconstitucionales** al prever el cobro del servicio de alumbrado



público con base en una cuota establecida directamente sobre el consumo de energía eléctrica, para lo cual el Congreso Estatal no está facultado, toda vez que el establecimiento de contribuciones sobre energía eléctrica es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.²⁸

48. La anterior conclusión debe entenderse también en relación con aquellas normas que, como ocurre en el caso por la propia remisión normativa, establecen una estimativa u orden de recaudación relacionada con competencias tributarias, pues no podría ordenarse recaudar un ingreso respecto de una contribución cuya materia no puede ser gravada por los Estados o los Municipios al constituir una facultad exclusiva de la Federación.

B. Segunda categoría: normas que prevén el cobro de derechos por el servicio de alumbrado público.

49. A idéntica conclusión debe llegarse respecto de la **segunda categoría** de normas impugnadas. En este supuesto, las normas imponen a los propieta-

²⁸ Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 73/2006, de rubro y texto: "CONTRIBUCIONES SOBRE ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE INGRESOS DE SALINA CRUZ, TEHUANTEPEC, OAXACA, AL ESTABLECER MATERIALMENTE UN IMPUESTO DE DICHA NATURALEZA, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El referido numeral, establece una contribución a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo hecho imponible, de acuerdo con el contenido del artículo 31, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. No obstante lo anterior, el artículo 33 de dicho ordenamiento, al establecer que la base para el cálculo de este derecho es el importe del consumo que los propietarios y poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, revela que la base gravable se encuentra relacionada con un hecho imponible que no corresponde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público –hecho imponible característico de los impuestos y no de los derechos– y, que en el caso, consiste en dicho consumo de energía eléctrica. En este sentido, debe concluirse que el artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Tehuantepec, Oaxaca, contiene una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, y en concreto, un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, por lo que es violatorio del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) de la Constitución Federal, ya que dicho precepto dispone que es facultad del Congreso el establecimiento de las contribuciones sobre energía eléctrica." **Datos de localización:** Pleno. Novena Época. Registro digital: 174923. Derivada de la acción de inconstitucionalidad 23/2005. 27 de octubre de 2005. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel; en su ausencia hizo suyo el asunto Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.



rios o poseedores de predios el deber de pagar una cantidad por alumbrado público, con base en una cuota establecida sobre el consumo de energía eléctrica, que corresponde según el caso, del 8 % para las tarifas 01, 1A, IB, IC, 02, 03 y 07 y del 4 % para las tarifas 08, 8A, 12, y 12A.

50. Este Tribunal Pleno advierte que, a diferencia de las normas analizadas en la primera categoría, en este supuesto las disposiciones prevén expresamente los elementos del tributo en cuestión; sin embargo, en ambos casos el legislador fue coincidente en determinar como base el consumo de energía eléctrica, por lo que se advierte el mismo vicio de inconstitucionalidad.

51. Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad **51/2021**, en sesión de cuatro de octubre de dos mil veintiuno,²⁹ declaró la invalidez de normas con una estructura idéntica. La declaratoria de inconstitucionalidad se sustentó, en esencia, en que las normas preveían el cobro por servicio de alumbrado público, con base en una cuota establecida directamente sobre el consumo de energía eléctrica, lo cual corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión.

52. En dicho precedente, se determinó que el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad el consumo de energía eléctrica implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del Estado por concepto de servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva.

53. En el caso, las disposiciones impugnadas adolecen el mismo vicio de inconstitucionalidad advertido en el precedente, en tanto que la base imponible (consumo de energía eléctrica) no atiende al valor del servicio de alumbrado público prestado, sino a una situación denotativa de capacidad contributiva y, por tanto, procede declarar su **invalidez**.

²⁹ Fallado por **unanimidad de diez votos** de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos treinta y siete y treinta y ocho, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



C. Conclusión respecto de ambas categorías

54. Por lo antes expuesto, es claro que los artículos impugnados en el presente asunto deben declararse inválidos, pues presentan los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos en los precedentes antes identificados, ya que en éstos también prevalecen como elementos para determinar la base imponible el consumo de energía eléctrica del sujeto pasivo.

55. Por ende, con independencia de que las disposiciones impugnadas denominen a las contribuciones analizadas "derechos", lo cierto es que, como se adelantó, materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, tributo que es competencia exclusiva de la Federación, de ahí la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

56. No obstante, este Tribunal Pleno determina que las consideraciones anteriores no son aplicables al artículo **112** de la Ley de Ingresos del Municipio de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, por lo que es necesario hacer un análisis por separado.

57. Dicho precepto se encuentra previsto en el Título Tercero, del Capítulo I denominado: "Derechos por prestación de servicios", Sección Primera denominada: "Alumbrado Público" conformado por los artículos 109 a 113. En su literalidad, esos artículos establecen lo siguiente:

***Ley de Ingresos del Municipio
de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza***

"Título quinto. Derechos

"Capítulo I. Derechos por prestación de servicios

"Sección Primera. Alumbrado Público

"Artículo 109. Los elementos de la contribución denominada 'derecho por servicio de alumbrado público' o 'DAP', se regularán específicamente por la presente ley, aplicando supletoriamente siempre y cuando no se oponga a la misma, la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Oaxaca."



"**Artículo 110.** Es **objeto** de este derecho, la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio, se entenderá por servicio de alumbrado público, en que el Municipio proporciona a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común."

"Por el servicio y mantenimiento de alumbrado público se causarán los conceptos señalados en la presente ley.

"I. Conforme a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción III, inciso b, es obligación de los Municipios la prestación del servicio y mantenimiento de alumbrado público, por tanto corresponde al Municipio, establecer el cobro a los particulares por la contraprestación del servicio y mantenimiento del alumbrado público y que conforme a lo establecido en la presente ley, son sujetos del pago del servicio y mantenimiento de alumbrado público, en forma directa e indirecta, las personas físicas o morales que dentro de la circunscripción territorial del Municipio se beneficien con la prestación del mismo. Serán **sujetos** beneficiarios obligados al pago de este derecho:

"**a.** Beneficiario directo: aquella persona sea física o moral que se encuentre circunscrito en una zona determinada y delimitada que cuente con alumbrado público.

"**b.** Beneficiario indirecto: aquella persona física o moral que se beneficie con el alumbrado público de zonas circunvecinas o de avenidas, calles, puentes y vías públicas frecuentemente utilizadas para la proximidad de su destino y de parques, jardines, plazas, perfilados para hacer uso de ellos.

"Los sujetos obligados al pago del derecho previsto en el presente apartado en su carácter de beneficiarios directos o de beneficiarios indirectos se deberán considerar a todos los que integran el Padrón de usuarios del servicio de energía eléctrica que proporciona la empresa denominada 'Comisión Federal de Electricidad.'

"La clasificación de los contribuyentes será acorde a lo que establece la Comisión Federal de Electricidad de acuerdo al tipo de servicio contratado sin que implique gravar por medio del DAP el consumo de energía eléctrica, con lo cual queda a salvo la competencia exclusiva de la federación en materia de energía eléctrica."

"**Artículo 111.** Servirá de **base** para el cálculo de este derecho el Costo Anual Total por concepto de suministro de Energía Eléctrica y gastos de mantenimiento que derive de la prestación del servicio de alumbrado público, dividido entre todos los beneficiarios directos e indirectos."

"**Artículo 112.** El pago de este derecho se deberá realizar a la empresa suministradora del servicio de Energía Eléctrica, la cual hará el cobro correspondiente de forma **mensual o bimestral**, a elección de los usuarios, en las cajas recaudadoras de la



empresa que suministre la energía eléctrica denominada Comisión Federal de Electricidad (CFE). Siempre y cuando dicho pago no represente más del 8 % del consumo del propietario o poseedor del predio para las tarifas 01, 1a, 1b, 1c, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS y HT, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario."

"Artículo 113. La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho al Municipio, por conducto de la Tesorería Municipal."

58. De las anteriores transcripciones se observan los elementos esenciales del derecho por servicio de alumbrado público. En específico, el artículo 110 prevé como **objeto** de ese tributo la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. En ese mismo artículo se señalan como **sujetos** obligados, en forma directa e indirecta, las personas físicas o morales que se beneficien con la prestación del servicio en cuestión.

59. Por su parte, el artículo 111 establece que la **base** de la contribución la constituye el costo anual total por concepto de suministro de energía eléctrica y gastos de mantenimiento que derive de la prestación del servicio de alumbrado público, el cual se dividirá entre todos los beneficiarios directos e indirectos.

60. Finalmente, los artículos 112 y 113 señalan que el pago de ese derecho se realizará a la empresa suministradora del servicio de energía eléctrica de forma **mensual o bimestral**, cuya **tasa** no debe representar más del 8 % del consumo del propietario o poseedor del predio para las tarifas 01, 1a, 1b, 1c, 02, 03, y 07 y del 04 % para las tarifas OM, HM, HS y HT. Que la empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas a los Municipios por conducto de sus tesorerías municipales.

61. Este Tribunal Pleno observa que, a diferencia del resto de las disposiciones impugnadas que gravan el consumo de energía eléctrica (**Categorías A y B**), el que nos ocupa, sí establece los elementos del derecho de alumbrado público conforme a los estándares establecidos por este Alto Tribunal y, además, al prever como **base** el costo global generado por la prestación del servicio de alumbrado público, es evidente que la contribución tiene la naturaleza de un derecho y no de un impuesto.



62. Lo anterior se corrobora con lo expuesto por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad **15/2007**,³⁰ en sesión de veinticinco de junio de dos mil siete y de manera reciente, al fallar la acción de inconstitucionalidad **10/2021**,³¹ en sesión de treinta de agosto de dos mil veintiuno, en las cuales se reconoció la validez de normas similares con base en las mismas consideraciones.

63. En el primer caso, el Pleno reconoció la validez del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila para el ejercicio fiscal de dos mil siete,³² bajo el argumento de que si bien difícilmente puede apreciarse la existencia de un servicio individualizado en un destinatario concreto y más bien el alumbrado público es un servicio universal dirigido a los habitantes del Municipio, lo cierto era que al quedar fijada la base imponible para calcular dicha contribución conforme al costo global generado por la prestación del servicio otorgado por el Municipio, era evidente que dicho precepto **sí establecía un derecho y no un impuesto**.

64. Dicha conclusión deriva de una interpretación conforme con el Texto Constitucional, consistente en que el costo del servicio debía dividirse entre el

³⁰ Resuelto por **mayoría de siete votos** de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Ortiz Mayagoitia. Los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Valls Hernández y Silva Meza votaron en contra y reservaron su derecho de formular votos particulares o voto de minoría.

³¹ Fallada por **mayoría de diez votos** de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Los Ministros Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron votos concurrentes.

³² **Artículo 13.** Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común. La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El importe se cobrará en cada recibo que la CFE expida.

"Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mencionada en el párrafo anterior, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

"En este servicio se cobrará un máximo del 3 % sobre el consumo de energía eléctrica doméstica, y el 2 % sobre el consumo comercial."



número de usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y ese importe sería cobrado por ésta en cada recibo expedido (*tal como acontece en el presente caso*). Y, por tanto, la base del tributo se encontraba relacionada con un hecho imponible que sí respondía a la actividad del ente público, a saber, la prestación del servicio de alumbrado público.

65. Adicionalmente, se reiteró el criterio de este Alto Tribunal relativo, a que cuando existe conflicto sobre la naturaleza de las contribuciones, para efecto de determinar su constitucionalidad, se debe atender a la base imponible, al ser ésta la que revela el aspecto objetivo del hecho gravado por el legislador.³³ En ese caso, la contribución se liquidaría dividiendo el costo global del servicio de alumbrado público entre el número de usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

66. En la acción de inconstitucionalidad **10/2021**, el Pleno reconoció la **validez** del artículo 26, en sus fracciones I a VI, VII, párrafos primero, cuarto y quinto, y VIII, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, del Estado de Querétaro para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno,³⁴ en

³³ Resulta orientadora la tesis P./J. 72/2006, de rubro: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.". Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006; pág. 918. P. /J. 72/2006.

³⁴ **Artículo 26.** En la determinación del Derecho de Alumbrado Público se observará lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad y a las siguientes consideraciones:

"I. Es objeto de este derecho, la prestación del servicio de alumbrado público. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga, en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común;

"II. Son sujetos de este derecho, los propietarios o poseedores de predios urbanos o rústicos ubicados dentro de la circunscripción territorial que ocupa el Municipio de El Marqués, Qro., que reciban la prestación del servicio de alumbrado público;

"III. La base de este derecho es el costo anual del servicio de alumbrado público erogado, actualizado en los términos de la fracción V, de este artículo;

"IV. La cuota mensual para el pago del derecho de alumbrado público, será la obtenida como resultado de dividir el costo anual de 2020 actualizado, erogado por el Municipio en la prestación de este servicio, actualizado por inflación y dividido entre el número de sujetos de este derecho. El cociente se dividirá entre 12 y el resultado de esta operación será el derecho a pagar;

"V. Para los efectos de este artículo, se entiende por costo anual actualizado, la suma que resulte del total de las erogaciones efectuadas por el Municipio en 2020, por gasto directamente involucrado



virtud de que la cuota por el servicio de alumbrado público guardaba un equilibrio razonable con el costo que para el Municipio generaba la prestación del servicio citado, en tanto que se distribuía por igual a los sujetos beneficiados y se establecían con claridad los parámetros a partir de los cuales se obtendría la cuota correspondiente.

con la prestación de este servicio, traídos a valor presente tras la aplicación de un factor de actualización que se obtendrá para el ejercicio 2021, dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre de 2020 entre el Índice Nacional de Precios del Consumidor correspondiente al mes de diciembre de 2019. La Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal publicará en la Gaceta Municipal, el monto mensual determinado;

"VI. La base a que se refiere la fracción III, de este artículo, incluye el consumo de energía eléctrica de las redes de alumbrado público del Municipio, así como la ampliación, instalación, reparación, limpieza y mantenimiento del alumbrado público y luminarias;

"VII. El derecho de alumbrado público se causará mensualmente. El pago se hará directamente en las oficinas de la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal, dentro de los primeros 10 días siguientes al mes en que se cause el derecho.

"Los contribuyentes, cuando sean usuarios del servicio de energía eléctrica, en lugar de pagar este derecho conforme al procedimiento anterior, podrán optar por pagarlo cuando la Comisión Federal de Electricidad lo cargue expresamente en el documento que para el efecto expida, junto con el consumo de energía eléctrica, en el plazo y las oficinas autorizadas por esta última, en términos de los dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Querétaro.

"En este caso, dicha cuota no podrá exceder del 8 % del consumo respectivo. Para los casos en que los contribuyentes decidan ejercer la opción a que se refiere el párrafo anterior, el Ayuntamiento podrá coordinarse con la Comisión Federal de Electricidad.

"Si la Comisión Federal de Electricidad no incluye en su recibo el pago de este Derecho, la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal, deberá facilitar el pago del mismo, junto con el Impuesto Predial, concediendo el mismo descuento por pago anual para los dos primeros meses en que se inicie la aplicación de este método de recaudación. Los ingresos que se perciban por este concepto se destinarán al pago y mantenimiento del servicio de alumbrado público que proporciona el Municipio.

"VIII. Los sujetos de este derecho, están obligados a informar al Ayuntamiento la modalidad de pago de su elección, conforme a lo dispuesto en este artículo, dentro de los meses de enero y febrero, en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal. En caso contrario, se entenderá que ejercen la modalidad de pago a que se refieren los párrafos segundo y tercero, de la fracción anterior. La opción elegida por el contribuyente, le será aplicable por todo el ejercicio fiscal.

"Los poseedores o propietarios de predios rústicos o urbanos que no sean usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la cuota determinada conforme a la fórmula establecida en las fracciones III, IV, V y VII, anteriores; mediante el recibo que para tal efecto expida la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal.

"IX. El servicio de mantenimiento de alumbrado público al interior de condominios será valorado por la Secretaría de Servicios Públicos Municipales a través de su Departamento de Alumbrado Público, debido a que dará preferencia a su actividad de servicios públicos, considerándose a éste como



67. En el caso en concreto, siguiendo la línea jurisprudencial antes relatada, este Tribunal Pleno reconoce la **validez** del artículo 112 de la Ley de Ingresos del Municipio de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, en virtud de que la **base** que se utiliza para calcular el derecho por servicio de alumbrado público recae en el costo anual generado por la prestación del servicio otorgado por el Municipio, de lo que se desprende que el hecho imponible sí responde a una actividad del ente público, lo cual fija la competencia a favor de la Legislatura Local.

68. En decir, a diferencia del resto de las disposiciones impugnadas, el artículo aquí analizado no establece el cobro del derecho por servicio de alumbrado público sobre la base del consumo del fluido eléctrico, sino sobre el costo total del servicio dividido entre todos los habitantes del Municipio, por lo que no vulnera competencias exclusivas de la Federación.

69. No pasa inadvertido que el legislador local al establecer que el pago por el servicio de alumbrado público no podrá exceder del 8 % del consumo de energía eléctrica de las personas propietarias o poseedoras de predios para las tarifas 01, 1a, 1b, 1c, 02, 03, y 07 y del 04 % para las tarifas OM, HM, HS y HT, en realidad, previó una referencia respecto al consumo de energía eléctrica. Dicha situación, es inconstitucional, pues le quita a la contribución la naturaleza de un derecho para convertirla en un impuesto sobre la energía eléctrica y, por tanto, resulta violatoria del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Política del País.

70. Ello es así, pues no puede considerarse que dicho porcentaje sólo es un límite máximo, ya que en ese supuesto el cálculo no se realizará conforme al procedimiento validado por este Alto Tribunal –costo anual generado por la prestación del servicio de alumbrado público–, sino que los contribuyentes pagaran

aplicación de servicio. Sin importar el tipo de condominio de que se trate se cobrará 1.25 UMA por luminaria (lámpara o reflector), debiéndose considerar que dicho costo no incluye el material requerido para su instalación, el cual deberá ser proporcionado por el solicitante del servicio. *(Lo resaltado es propio, en color rojo se resaltan las porciones normativas invalidadas y sobre el resto de las fracciones se reconoció su validez).*"



una tasa del 8 % y del 4 % sobre el consumo de energía eléctrica. Por tanto, esta porción normativa es la que resulta inconstitucional y deberá declararse inválida; tal como se resolvió en la acción de inconstitucionalidad 10/2021.³⁵

71. En conclusión, este Pleno reconoce la **validez** del artículo 112 de la Ley de Ingresos del Municipio de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, salvo por la porción normativa "Siempre y cuando dicho pago no represente más del 08 % del consumo del propietario o poseedor del predio para las tarifas 01, 1a, 1b, 1c; 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS y HT."

72. Por otra parte, debe declararse la **invalidez** de los artículos 112 de la Ley de Ingresos del Municipio de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, en su porción normativa "Siempre y cuando dicho pago no represente más del 08 % del consumo del propietario o poseedor del predio para las tarifas 01, 1a, 1b, 1c; 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS y HT"; 80 de la Ley de Ingresos del Municipio de Matías Romero Avendaño; 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Niltepec; 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Huajolotitlán; 45 y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuilapám de Guerrero; 117 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Amilpas; 28 y 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ingenio; 48 y 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán de Flores Magón; 40 y 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo de Morelos; 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Ocotlán; 30 y 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Zautla; 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Petapa; 66 y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros; 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiquihuitlán de Benito

³⁵ Se aprobó por **mayoría de diez votos** de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa únicamente por el argumento de la invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente, por una parte, en declarar la invalidez del artículo 26, fracciones VII, párrafos segundo y tercero, y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. Los Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunciaron votos concurrentes.



Juárez; 38 y 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yaxe; 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yalina; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino el Alto; 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Amatlán; 40 y 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Sindihui; 18 y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Natividad; 40 y 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Coatlán; 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mixistlán de la Reforma; 45 y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Toxpalán; 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Topiltepec; 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huilotepec; 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín Amatengo; 69 y 70 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jacinto Amilpas; 64 y 65 de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna; 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Cacaotepec; 27 y 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Jaltepec; 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Juquila Mixes; 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo; 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tonalá; 31 y 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Armenta; 16 y 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ixtepeji; 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Minas; 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés Yatzeche; 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San José del Progreso; 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana del Valle; 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Totolapilla; 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Jocotepec; 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nejapilla; 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Jocotipac; 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Constanza del Rosario; 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Dinicuiti; 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tataltepec; 63 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mixtepec; 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel del Río; 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catalina Quieri; 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Albarradas; 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tonameca; 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Camotlán; 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Sola; 77 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso; 29 y 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán Lagunas; 54 de la Ley de Ingresos del



Municipio de San Felipe Jalapa de Díaz; 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Melchor Betaza; 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sitio de Xitlapehua; 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo de Trujano; 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Sinaxtla; 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Hidalgo; 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Teitipac; 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés del Monte; 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Alotepec; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Chihuitán y 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

TEMA II. COBROS POR REPRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA

73. En el **primer** concepto de invalidez, el Poder Ejecutivo Federal afirma que las normas que contienen cuotas por la búsqueda de información pública son contrarias al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, al prever cobros desproporcionados e injustificados.

74. Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló dos conceptos de invalidez relacionados con las normas que prevén cobros por reproducción de información existente en los archivos municipales. En su **segundo** concepto de invalidez, argumenta que los artículos que imponen cobros por la búsqueda y reproducción de información son contrarios al principio de proporcionalidad tributaria, debido a que no atienden al costo de los servicios que presta el Estado.

75. En el **tercer** concepto de invalidez, la Comisión accionante señala que el artículo 80, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros al establecer una cuota por la reproducción de información pública en copias simples vulnera el principio de gratuidad en materia de acceso a la información.

76. Los argumentos sintetizados resultan **fundados**. Para explicar lo anterior, a continuación, se transcriben las normas impugnadas:

**Ley de Ingresos del Municipio de Matías Romero Avendaño, para el ejercicio fiscal 2022**

"Artículo 96. El pago de los derechos a que se refiere esta sección deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias materia de los mismos, y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS	"PERIODICIDAD
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.	100.00	Por evento
"VI.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	100.00	Por evento"

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Niltepec para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 59. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	42.00
"VI.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	42.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Huajolotitlán para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 49. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	120.00"



Ley de Ingresos del Municipio de Cuilapám de Guerrero para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 55. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"XII.	Certificación de documentos por hoja.	50.00
"XIII.	Copias de documentos existentes en los archivos municipales.	50.00
"XIV.	Búsqueda de documentos que obren en el archivo municipal.	50.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Amilpas para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 130. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias materia de los mismos en el área respectiva de la Tesorería, se pagará conforme a las cuotas establecidas en el cuadro D4.

"CUADRO D4 CERTIFICADOS Y LEGALIZACIONES		
"CONCEPTO		"CUOTA
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja.	\$50.00
"III.	Búsqueda de documentos.	\$50.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ingenio para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 38. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:



"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales, excepto información pública.	50.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán de Flores Magón para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 61. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO	"CUOTA EN PESOS	"PERIODICIDAD	
"II.	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	50.00	Por evento
"VII.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	200.00	Por evento
"VIII.	Copia de planos del Municipio.	200.00	Por evento"

Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo de Morelos para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 50. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO	"CUOTA (PESOS)	
"I.	Copias, certificado, y búsqueda de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales (Registro de nacimiento y/o actas de defunción).	60.00
"V.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	100.00"



Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Ocotlán para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 37. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"VI.	Búsqueda de documentos.	10.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Zautla para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 40. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	60.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Petapa para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 42. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	70.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 80. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:



"CONCEPTO		"CUOTA (PESOS)
"VIII.	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, expedidos por los servidores públicos municipales.	100.00
"IX.	Copia fotostática en blanco y negro en papel tamaño carta por cada hoja.	2.00
"X.	Copia fotostática en blanco y negro en papel tamaño oficio por cada hoja.	3.00
"XI.	Copias simples tamaño carta u oficio de información pública, <u>derivado de solicitudes de acceso a la información.</u>	3.00
"XII.	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales en medios magnéticos digitales, por unidad de CD.	30.00
"XIII.	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales en medios magnéticos digitales, por unidad de DVD.	35.00
"XVIII.	Impresiones a color de tamaño carta u oficio por cada lado de hoja.	8.00
"XIX.	Impresiones blanco y negro tamaño carta u oficio por cada lado de hoja.	5.00
"XX.	Información impresa por cada lado de hoja.	3.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Ánimas Trujano para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 41.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.	200.00
"IV.	Búsqueda de documentos.	100.00"



Ley de Ingresos del Municipio de Chiquihuitlán de Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 33.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	20.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Yaxe para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 44.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	15.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yalina para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 26.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"II.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	50.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino el Alto para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 29.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:



"CONCEPTO		"CUOTA (PESOS)
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.	35.00
"IV.	Búsqueda de documentos	35.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Amatlán para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 46.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.	25.00
"VI.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	50.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Suchitepec para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 44.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actualizaciones de los servidores públicos municipales	2.40
"V.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	20.00"



Ley de Ingresos del Municipio de Natividad para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 24. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja.	35.00
"IV.	Búsqueda de documentos.	50.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Coatlán para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 51. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias y búsqueda de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	3.00
"IV.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	40.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Mixistlán de la Reforma para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 27. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Expedición y certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	10.00
"III.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	60.00"

**Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Toxpalán para el ejercicio fiscal 2022**

"Artículo 56. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	1.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Topiltepec para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 28. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"II.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	50.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huilotepec para el ejercicio fiscal 2022

Artículo 43. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO	"CUOTA EN PESOS	"PERIODICIDAD
"I.	Expedición de copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja, derivado de las actuaciones de los servidores públicos.	100.00 Por hoja



"II.	Expedición de copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja, derivado de las actuaciones de los servidores públicos.	3.00	Por evento
"V.	Búsqueda de documentación.	100.00	Por evento
"XI.	Copia fotostática en blanco y negro en papel tamaño carta por cada hoja.	1.00	Por evento
"XII.	Impresiones a color (sic) tamaño carta u oficio.	5.00	Por evento
"XIII.	Impresiones a blanco y negro tamaño carta por página.	1.00	Por evento
"XIV.	Impresiones a blanco y negro tamaño oficio por página.	1.50	Por evento
"XV.	Escaneo de documentos tamaño carta por página.	2.00	Por evento
"XVI.	Escaneo de documentos tamaño oficio por página.	2.50	Por evento"

Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín Amatengo para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 25. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA PESOS
"V.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	50.00"

**Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna para el ejercicio fiscal 2022**

"Artículo 74. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.	18.00
"V.	Búsqueda de documentos en el archivo del Municipio.	18.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Cacaotepec para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 44. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	60.00
"V.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal	60.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Jaltepec para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 37. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Búsqueda y copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00"



Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Ocotlán para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 46. El pago de los derechos a que se refiere esta sección deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	2.00
"VII.	Búsqueda de documentos en los archivos municipales.	15.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Juquila Mixes para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 27. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Expedición y certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	20.00
"III.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	50.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 44. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:



"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	1.00
"III.	Demás certificaciones que las disposiciones legales y reglamentarias definan a cargo del Ayuntamiento:	
"g)	Búsqueda de documentación en el archivo municipal.	100.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tonalá, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 58.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTOS		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja, derivado de las actuaciones de los servidores públicos municipales	3.00
"VII.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	100.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Armenta para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 37.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	20.00"



Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Zacatepec para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 45. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.	40.00
"III.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	40.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ixtepeji para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 22. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA (PESOS)
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos municipales tales como actas de nacimiento o actas de defunción de años anteriores.	100.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Minas para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 27. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas

"CONCEPTO		"CUOTA PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	25.00"

**Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés Yatzeche para el ejercicio fiscal 2022**

"Artículo 34. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas

"CONCEPTO		"CUOTA PESOS
"I.	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San José del Progreso para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 37. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	1.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana del Valle para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 36. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales (copias simples por hoja).	5.00
"II.	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.	50.00"



Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Totolapilla para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 24.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	1.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Jocotepec para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 46.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	10.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nezapilla para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 13.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA (PESOS)
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	50.00"

**Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Jocotipac para el ejercicio fiscal 2022**

"Artículo 17. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	50.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Constanca del Rosario para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 34. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	50.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Dinicuiti para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 38. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	25.00"



Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tataltepec para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 33.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

	"CONCEPTO	"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	100.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mixtepec para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 73.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones, constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"... Los pagos por certificados de copias de expedientes administrativos que se tramiten ante cada instancia municipal y de la cual se debe obtener copias certificadas, causaran por certificación una cuota de 0.24 UMA³⁶ según corresponda hasta 10 hojas. Por cada hoja excedente se cargará de 0.01 UMA³⁷ adicionales."

Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Teotilalpam para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 13.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

	"CONCEPTO	"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	100.00"

³⁶ Equivalente a 23.09 pesos, de acuerdo con el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización (UMA).

³⁷ Equivalente a 0.96 pesos, de acuerdo con el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización (UMA).

**Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Mixtepec para el ejercicio fiscal 2022**

"Artículo 13. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	100.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mártir para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 50. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Expedición y certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	75.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tonameca para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 48. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA (PESOS)
"II.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	50.00"



Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Sola para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 34.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	20.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 84.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"a)	Certificación de documentos existentes en los archivos municipales.	1.00 por hoja"

Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán Lagunas para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 36.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	20.00"

**Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo de Trujano para el ejercicio fiscal 2022**

"Artículo 37. El pago de los derechos a que se refiere esta sección debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	25.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Sinaxtla para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 33. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Expedición y certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	50.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Hidalgo para el ejercicio fiscal 2022

"Artículo 24. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias certificadas de documentos de donación de terrenos.	25.00"



Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 22.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	50.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Teitipac para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 30.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
	"Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	50.00 Por hoja"

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés del Monte para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 41.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	30.00"

**Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Alotepec, para el ejercicio fiscal de 2022**

"Artículo 27. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Certificación de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.	50.00
"III.	Búsqueda de documentos.	50.00"

Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Chihuitán para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 32. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.	50.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 27. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"II.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	35.00"



Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Jicayán para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 41.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	50.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ihualtepec para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 20.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	20.00"

Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Ixtlahuaca para el ejercicio fiscal 2022

"**Artículo 39.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		"CUOTA EN PESOS
"I.	Copia de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	300.00"

77. De la transcripción de las normas impugnadas se desprenden cobros por los supuestos siguientes: **i)** búsqueda y expedición de copias simples o certificadas de documentos existentes en los archivos municipales; **ii)** copias fotostáticas e impresión de documentos tamaño carta u oficio, en blanco y negro



y a color; **iii)** copias de planos del Municipio; y, **iv)** escaneo de documentos e información digitalizada que se entregue en discos compactos CD o DVD.

78. Antes del análisis de constitucionalidad de los artículos cuestionados, es importante precisar que es criterio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las disposiciones que no están vinculadas a los procedimientos de acceso a la información pública no deben analizarse a la luz del principio de gratuidad en materia de acceso a la información, sino en función al principio de proporcionalidad tributaria.³⁸

79. En el caso, de la lectura de las disposiciones impugnadas se advierte que con excepción de la fracción **XI** del artículo **80** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, el resto de las disposiciones impugnadas no establecen con absoluta certeza jurídica si lo gravado se encuentra vinculado directamente con el derecho de acceso a la información.

80. Lo anterior se corrobora con el hecho de que las normas se localizan dentro de la sección tercera denominada "Certificaciones, constancias y legalizaciones", sin que, en ningún momento, el legislador previera expresamente que se trata de la regulación de búsqueda y reproducción de información derivado del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Aunado a que tampoco se advierte un diverso apartado dentro de las normas destinado para ello que nos permita establecer con certeza que regulan una cuestión distinta.

81. De tal manera que, ante la incertidumbre causada por las propias legislaciones impugnadas por no establecer con absoluta certeza si gravan o no aspectos relacionados con el ejercicio del derecho de acceso a la información

³⁸ Similar estudio realizó el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad **27/2021** y su acumulada **30/2021** en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, **35/2021** en sesión de treinta de septiembre de dos mil veintiuno, **105/2020** en sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte, **93/2020** en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte y **107/2020** en sesión de trece de octubre de dos mil veinte.



pública, lo procedente es analizarlas a la luz de los principios tributarios y no bajo la óptica del principio de gratuidad en materia de acceso a la información.

82. En ese sentido, por cuestión metodológica, se analizan en apartados distintos: i) la fracción XI del artículo 80 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros (categoría A); y, ii) el resto de las disposiciones impugnadas no vinculadas directamente con el derecho de acceso a la información pública (Categoría B).

A. Primera categoría: cobro por la expedición de copias simples en materia de acceso a la información pública.

83. Por lo que se refiere a la **primera categoría** relativa a los cobros por reproducción de información pública, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha invalidado reiteradamente normas como la que se analiza en este apartado. Recientemente, en las diversas acciones de inconstitucionalidad 9/2021,³⁹ 4/2021,⁴⁰ 20/2020,⁴¹ 88/2020,⁴² 93/2020,⁴³ 95/2020,⁴⁴ 96/2020,⁴⁵ 101/2020,⁴⁶ 104/2020⁴⁷ y 107/2020⁴⁸.

³⁹ Resuelta en sesión de cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de 10 votos. Ausente el Ministro Pérez Dayán.

⁴⁰ Resuelta en sesión de treinta de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de 11 votos.

⁴¹ Resuelta en sesión de ocho de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de 11 votos.

⁴² Resuelta en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de 11 votos por la propuesta del proyecto, en lo general; mayoría de 10 votos, con voto en contra del Ministro Pardo Rebolledo respecto de los artículos 29, fracción I, de la Ley del Municipio de Abasolo; 30, fracción I, de la Ley del Municipio de Acámbaro; 32, fracción I, de la Ley del Municipio de Apaseo el Alto; 30, fracción I, de la Ley del Municipio de Pueblo Nuevo; 26, fracción I, de la Ley del Municipio de Romita; 29, fracción I, de la Ley del Municipio de San Diego de la Unión; 27, inciso a), de la Ley del Municipio de Uriangato; y 31, fracción I, de la Ley del Municipio de Victoria.

⁴³ Resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de 11 votos.

⁴⁴ Resuelta en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de 11 votos.

⁴⁵ Resuelta en sesión de ocho de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de 11 votos.

⁴⁶ Resuelta en sesión de ocho de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de 11 votos.

⁴⁷ Resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de 11 votos.

⁴⁸ Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de 10 votos, en lo general, de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek



84. En dichos precedentes se definieron los alcances del derecho a la información y el principio de gratuidad relacionado con dicho derecho. En los cuales se determinó que, de la interpretación del artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴⁹ en relación con el diverso 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,⁵⁰ se desprende la obligación categórica que tiene el Estado Mexicano de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública, sin posibilidad de cobrar la búsqueda que al efecto lleve a cabo el sujeto obligado.

En síntesis, se concluyó lo siguiente:

- Que 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. Exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y, por otro lado, requiere que se establezcan los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).
- Que, entre los diversos principios que rigen la materia, el de **gratuidad** es fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información,

y Pérez Dayán; y por mayoría de 8 votos en contra del proyecto y por la invalidez del artículo 57, apartado C), inciso b), de la Ley de Playa de Rosarito. Votaron a favor y por el reconocimiento de validez los Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea estuvo ausente.

⁴⁹ **"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. ... 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. ..."

⁵⁰ **"Artículo 17.** El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

"En ningún caso los Ajustes Razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos."



pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a ella.

- Que, en observancia al citado principio, la información debe ser proporcionada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.⁵¹ Además, sólo podrán realizarse cobros para **recuperar los costos de los materiales** utilizados para la reproducción, envío y certificación de documentos, pero **no se podrá cobrar la búsqueda** que tenga que realizar el sujeto obligado o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos, es decir, cuando no se empleen materiales físicos o medios para la reproducción de la información.

- Que las cuotas de los derechos deben guardar congruencia con el costo de los servicios prestados por el Estado, las cuales deberán ser iguales para quienes reciben el mismo servicio, sin que se pueda lucrar con éstas.

- Que lo anterior se traduce en una obligación para el legislador consistente en motivar esos aspectos al emitir las disposiciones que contengan las cuotas respectivas, esto es, debe explicar la metodología utilizada para establecer las tarifas respectivas, pues sólo así se podrá analizar su constitucionalidad. De no explicarse lo anterior, los órganos jurisdiccionales no podrán examinar si la norma se ajusta al parámetro de regularidad, pues a éstos no les corresponde realizar los cálculos respectivos.

85. A partir de lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que la fracción XI del artículo 80 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros al prever una cuota de **\$3.00** pesos (tres pesos, 00/100 moneda nacional) por la expedición de copias simples tamaño carta u oficio de información pública, es **inconstitucional**. Ello es así, porque el legislador estatal no explicó la base objetiva y razonable a partir de la que fue determinada, esto es, exponer por qué consideró pertinente fijar esa tarifa y no otra, de acuerdo con los costos que debió consi-

⁵¹ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"Artículo 141. ... La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. ..."



derar, así como la metodología conducente. Aunado a que, la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de veinte hojas simples, en términos del artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.⁵²

86. En otras palabras, del análisis del proceso legislativo no se advierte que se explicara por qué se fijó la tarifa aplicable para ese supuesto, por lo que al desprenderse del expediente algún otro elemento que permita analizar la razonabilidad de los materiales, este Alto Tribunal no puede determinar si la cuota fue establecida con base en elementos que atiendan al costo de los materiales en que se reproduce la información, su envío, o bien, la certificación de documentos.

87. Esa ausencia de motivación trasciende, en el caso, a la **inconstitucionalidad** del precepto impugnado, porque como ya se dijo, al no desprenderse de autos algún otro elemento que pudiera valorarse, este Tribunal Pleno no puede determinar los costos o fijar los valores respectivos a partir de los cuales se pueda concluir si dichas tarifas son proporcionales y respetan el principio de gratuidad.

B. Segunda categoría: cuotas por la búsqueda y expedición de copias simples y certificadas, impresiones y reproducción de información en CD o DVD, no vinculados directamente con el derecho de acceso a la información pública.

88. En la **segunda categoría** se analizan las disposiciones no relacionadas directamente con el derecho de acceso a la información pública. Dichas normas prevén cobros por: **i)** búsqueda y expedición de copias simples o certificadas de documentos existentes en los archivos municipales; **ii)** copias fotostáticas e impresión de documentos tamaño carta u oficio, en blanco y negro y a color; **iii)** copias de planos del Municipio; y, **iv)** escaneo e información digitalizada que se entregue en discos compactos CD o DVD.

⁵² **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"**Artículo 141.** ... La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. ..."



89. Como se adelantó, tales supuestos normativos al no encontrarse vinculados con los procedimientos de acceso a la información pública se analizan en función al principio de proporcionalidad tributaria.

90. En relación con el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política del País,⁵³ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que tratándose de derechos por servicios, este principio se cumple cuando se guarda una congruencia o equilibrio razonable entre el costo del servicio prestado y el monto de la cuota.

91. Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarias es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y es proporcional al costo que conlleva ese servicio.

92. Dicho criterio se encuentra contenido en las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J. 3/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."⁵⁴ y "DERECHOS POR

⁵³ **Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

⁵⁴ **De texto:** "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



SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.⁵⁵

93. A partir del parámetro de constitucionalidad antes descrito, se procede a examinar la regularidad de los artículos cuestionados. En primer lugar, se analizan las normas que establecen cobros de derechos por la expedición de copias certificadas y simples respecto de documentos que obren en las dependencias municipales, es decir, no relacionadas al derecho de acceso a la información.

94. Al analizar normas similares, las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación han determinado que la solicitud de copias certificadas y el pago de los derechos correspondientes implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.⁵⁶

95. Adicionalmente, este Alto Tribunal ha precisado que a diferencia de las copias simples que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; por lo que hace a las copias certificadas, éstas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.⁵⁷

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." **Datos de localización:** Pleno. Novena Época. Registro digital: 196934. Derivada del amparo en revisión 5238/79. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

⁵⁵ **Datos de localización:** Pleno. Novena Época. Registro digital: 196933. Derivado del amparo en revisión 963/92. 23 de febrero de 1995. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

⁵⁶ Recientemente al resolver la acción de inconstitucionalidad **35/2021** en sesión de treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

⁵⁷ Criterio contenido en la jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.), de rubro y texto: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS



96. En ese sentido, las Salas de este Alto Tribunal determinaron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado. En otras palabras, 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.

97. Es importante precisar que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio.

98. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno concluye que los artículos que establecen cuotas por la expedición de copias certificadas de documentos

DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006). Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno." **Datos de localización:** Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 160577. Derivada del amparo en revisión 153/2007. 11 de abril de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Mariana Mureddu Gilabert.



existentes en los archivos municipales que oscilan entre **\$20.00** pesos (veinte pesos, 00/100 moneda nacional) hasta **\$120.00** pesos (ciento veinte pesos, 00/100 moneda nacional),⁵⁸ así como entre **\$50.00** pesos (cincuenta pesos, 00/100 moneda nacional) hasta **\$100.00** pesos (cien pesos, 00/100 moneda nacional) por cada hoja,⁵⁹ vulneran el principio de proporcionalidad tributaria porque 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.⁶⁰

⁵⁸ Artículos 49, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Huajolotitlán; 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mixistlán de la Reforma; 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Juquila Mixes; 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés Yatzeche; 73, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mixtepec; 50, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mártir; 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Sola; 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Sinaxtla; 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Hidalgo; 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés del Monte y 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ihualtepec.

⁵⁹ Artículos 55, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuilapám de Guerrero; 61, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán de Flores Magón; 80, fracción VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros; 43, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huilotepec; 36, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana del Valle y 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Chihuitán.

⁶⁰ Sirve de apoyo la tesis aislada 2a. XXXIII/2010, de rubro y texto: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de \$13.69 (sin ajuste) y \$14.00 (con ajuste) por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente." **Datos de localización:** Segunda Sala. Novena Época. Registro digital: 164477. Derivado del amparo en revisión 115/2010. 14 de abril de 2010. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: David Rodríguez Matha.



99. A idéntica conclusión debe llegarse respecto de los artículos que imponen cobros por copias simples de documentos que obren en las dependencias municipales que oscilan entre **\$10.00** pesos (diez pesos, 00/100 moneda nacional) hasta **\$300.00** pesos (trescientos pesos 00/100 moneda nacional),⁶¹ así como entre **\$2.40** pesos (dos pesos, 40/100 moneda nacional) hasta **\$200.00** pesos (doscientos pesos, 00/100 moneda nacional) por cada hoja,⁶² en tanto que son igualmente desproporcionales por no guardar una relación razonable con el costo del servicio ni con los materiales utilizados. Asimismo, se invalida el cobro por la expedición de planos del Municipio por la cantidad de **\$200.00** pesos⁶³

⁶¹ Artículos 59, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Niltepec; 55, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuilapám de Guerrero; 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Zautla; 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Petapa; 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiquihuitlán de Benito Juárez; 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yaxe; 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Cacaotepec; 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Ocotlán; 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Armenta; 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ixtepeji; 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Minas; 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Jocotepec; 13, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nejapilla; 17, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Jocotipac; 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Constanza del Rosario; 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Dinicuiti; 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tataltepec; 13, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Teotitlalpam; 13, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Mixtepec; 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tonameca; 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán Lagunas; 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo de Trujano; 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec; 27, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec; 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Jicayán y 39, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Ixtlahuaca.

⁶² Artículos 96, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matías Romero Avendaño; 130, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Amilpas; 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ingenio; 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ánimas Trujano; 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino el Alto; 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Amatlán; 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Suchitepec; 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Natividad; 43, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huilotepec; 74, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna; 58, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tonalá; 45, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Zacatepec; 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana del Valle; 30, en la porción normativa "Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales 50.00 Por hoja", de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Teitipac; 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Alotepec.

⁶³ Artículo 61, fracción VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán de Flores Magón.



(doscientos pesos, 00/100 moneda nacional), por ser contrario al principio de proporcionalidad tributaria.

100. En segundo lugar, este Tribunal Pleno declara la invalidez de las disposiciones que prevén cobros por la búsqueda de información en los archivos municipales que oscilan entre **\$10.00** pesos (diez pesos, 00/100 moneda nacional) hasta **\$200.00** pesos (doscientos pesos, 00/100 moneda nacional).⁶⁴ Lo anterior se sustenta en que este Alto Tribunal ha invalidado artículos que prevén cobros por búsqueda de información no derivada de acceso a la información, sobre la base de que la búsqueda de documentos requiere menores recursos que la certificación o la expedición de copias simples, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el estado.⁶⁵

⁶⁴ Artículos 96, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matías Romero Avendaño; 59, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Niltepec; 55, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuilapám de Guerrero; 130, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Amilpas; 61, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán de Flores Magón; 50, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo de Morelos; 37, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Ocotlán; 41, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ánimas Trujano; 26, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yalina; 29, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino el Alto; 46, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Amatlán; 44, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Suchitepec; 24, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Natividad; 51, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Coatlán; 27, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mixistlán de la Reforma; 28, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Topiltepec; 43, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huilotepec; 25, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín Amatengo; 74, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna; 44, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Cacaotepec; 46, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Ocotlán; 27, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Juquila Mixes; 44, fracción III, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo; 58, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tonalá; 45, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Zacatepec y 27, fracciones III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Atolepec.

⁶⁵ En similares términos se resolvió la acción de inconstitucionalidad **33/2021**, en sesión de siete de octubre de dos mil veintiuno, por **unanimidad** de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), 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.



101. Por otra parte, se declara la inconstitucionalidad de las fracciones **XII** y **XIII** del artículo 80 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros y, **XV** y **XVI** del artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huilotepec que regulan cobros por escaneo y expedición de información en discos compactos CD o DVD de **\$30.00** pesos (treinta pesos, 00/100 moneda nacional) y de **\$35.00** pesos (treinta y cinco pesos, 00/100 moneda nacional), puesto que dichas cuotas son abiertamente desproporcionales a la luz del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política del País.

102. No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno determina que tales consideraciones no son aplicables a los artículos **56**, fracción **I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Toxpalán, **46**, fracción **I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Ocotlán, **44**, fracción **I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo, **37**, fracción **I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José del Progreso y **24**, fracción **I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Totolapilla que establecen cobros por copias simples de documentos existentes en los archivos municipales que oscilan entre **\$1.00** y **2.00** pesos (uno y dos pesos, 00/100 moneda nacional). Ello, pues dichas disposiciones no vulneran el principio de proporcionalidad tributaria porque los montos citados no constituyen cobros exorbitantes o desproporcionales, pues reflejan un monto razonable en el que puede incurrir el Estado para la prestación de esos servicios.

103. En el mismo supuesto se encuentran el artículo **84**, inciso **a)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso que establece una cuota de **\$1.00** peso (uno peso, 00/100 moneda nacional) por copias certificadas, así como las fracciones **IX**, **X**, **XVIII**, **XIX** y **XX** del artículo 80 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros y **XI**, **XII**, **XIII** y **XIV** del artículo **43** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huilotepec que fijan cobros por copias fotostáticas tamaño carta u oficio por hoja que oscilan entre **\$1.00** peso (un peso, 00/100 moneda nacional) hasta **\$3.00** pesos (tres pesos, 00/100 moneda nacional), impresión de documentos tamaño carta u oficio, en blanco y negro y a color que oscilan entre **\$1.00**, **\$5.00** pesos y **\$8.00** pesos (uno, cinco y ocho pesos, 00/100 moneda nacional), cuyos montos reflejan un monto razonable en el que puede incurrir el estado para la prestación de esos servicios.



104. Por los razonamientos expuestos, este Tribunal Pleno reconoce la **validez** de los artículos **56**, fracción **I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Toxpalán, **46**, fracción **I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Ocotlán, **44**, fracción **I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo, **37**, fracción **I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José del Progreso y **24**, fracción **I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Totolapilla, **84**, inciso **a)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso, artículo **80**, fracciones **IX, X, XVIII, XIX** y **XX**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros y **43**, fracciones **XI, XII, XIII** y **XIV**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huilotepec, todos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

105. Por otra parte, se declara la **invalidez** de los artículos 96, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matías Romero Avendaño; 59, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Niltepec; 49, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Huajolotitlán; 55, fracciones XII, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuilapám de Guerrero; 130, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Amilpas; 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ingenio; 61, fracciones II, VII y VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán de Flores Magón; 50, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo de Morelos; 37, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Ocotlán; 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Zautla; 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Petapa; 80, fracciones VIII, XI, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros; 41, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ánimas Trujano; 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiquihuitlán de Benito Juárez; 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yaxe; 26, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yalina; 29, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino el Alto; 46, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Amatlán; 44, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Suchitepec; 24, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Natividad; 51, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Coatlán; 27, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mixistlán de la Reforma; 28, fracción II, de la Ley



de Ingresos del Municipio de San Pedro Topiltepec; 43, fracciones I, II, V, XV y XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huilotepec; 25, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín Amatengo; 74, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna; 44, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Cacaotepec; 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Jaltepec; 46, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Ocotlán; 27, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Juquila Mixes; 44, fracción III, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo; 58, fracciones I y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tonalá; 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Armenta; 45, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Zacatepec; 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ixtepeji; 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Minas; 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés Yatzeche; 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana del Valle; 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Jocotepec; 13, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nejapilla; 17, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Jocotipac; 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Constancia del Rosario; 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Dinicuiti; 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tataltepec; 73, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mixtepec; 13, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Teotilalpam; 13, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Mixtepec; 50, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mártir; 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tonameca; 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Sola; 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán Lagunas; 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo de Trujano; 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Sinaxtla; 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Hidalgo; 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec; 30, en la porción normativa "*Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales 50.00 Por hoja*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Teitipac; 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés del Monte; 27, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos



del Municipio de Santa María Alotepec; 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Chihuitán; 27, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec; 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Jicayán; 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ihualtepec y 39, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Ixtlahuaca, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

106. SÉPTIMO.—Efectos. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,⁶⁶ señalan que las sentencias deberán contener sus alcances y efectos, fijando con precisión los órganos

⁶⁶ **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."



obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

107. En cumplimiento a lo anterior, conforme con los razonamientos expuestos en la presente resolución, **las declaratorias de invalidez decretadas surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Oaxaca.**

108. Sin que sea procedente extender los efectos de invalidez a diversas normas,⁶⁷ como lo pretenden las accionantes, al no actualizarse las hipótesis del artículo 41, fracción IV, en relación con el numeral 73, ambos de la ley reglamentaria de la materia, al no advertir alguna norma que dependa de las invalidadas o vinculada con el tributo en análisis contenga los mismos vicios aquí advertidos.⁶⁸

109. Finalmente, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro, el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca deberá abstenerse de incurrir en el mismo vicio de inconstitucional que las normas declaradas inválidas en este fallo.

110. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

⁶⁷ En similares términos se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad **75/2021, 77/2021 y 51/2021**, en las que se analizaron disposiciones idénticas a las aquí invalidadas y, se concluyó, improcedente la extensión de los efectos.

⁶⁸ Conforme a las jurisprudencias siguientes: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.". P./J. 53/2010, registro digital: 164820, Pleno, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.". P./J. 32/2006, registro digital: 176056, Pleno, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169.



111. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

RESUELVE

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 112, en sus porciones normativas "El pago de este derecho se deberá realizar a la empresa suministradora del servicio de energía eléctrica, la cual hará el cobro correspondiente de forma mensual o bimestral, a elección de los usuarios, en las cajas recaudadoras de la empresa que suministre la energía eléctrica denominada Comisión Federal de Electricidad (CFE)" y "la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario", de la Ley de Ingresos del Municipio de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Ocotlán, 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José del Progreso, 56, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Toxpalán, 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo, 43, fracciones XI, XII, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huilotepec, 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Totolapilla, 80, fracciones IX, X, XVIII, XIX y XX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros y 84, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve y veintiséis de febrero de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 41, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ánimas Trujano, 19 y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec, 34 y 37, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Ocotlán, 28 y 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiquihuitlán de Benito Juárez, 31 y 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Constanza del Rosario, 45, 46 y 55, fracciones XII, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuilapám



de Guerrero, 33 y 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo de Trujano, 112, en su porción normativa "Siempre y cuando dicho pago no represente más del 08 % del consumo del propietario o poseedor del predio para las tarifas 01, 1a, 1b, 1c; 02, 03 y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS y HT", de la Ley de Ingresos del Municipio de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, 64, 65 y 74, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna, 27, 28 y 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Jaltepec, 13, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Mixtepec, 46, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Ocotlán, 26 y 30, en su porción normativa "Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales 50.00 Por hoja", de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Teitipac, 80 y 96, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matías Romero Avendaño, 24 y 27, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mixistlán de la Reforma, 18, 19 y 24, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Natividad, 22 y 25, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín Amatengo, 34 y 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Dinicuiti, 25 y 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Sinaxtla, 13, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Teotilalpam, 30, 31 y 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Zautla, 26 y 29, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino el Alto, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Jalapa de Díaz, 31 y 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Sola, 69 y 70 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jacinto Amilpas, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San José del Progreso, 44, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Suchitepec, 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ihualtepec, 24 y 27, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Juquila Mixes, 24 y 27, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec, 36 y 44, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Cacaotepec, 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Camotlán, 38 y 46, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Amatlán, 45 y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Toxpalán, 45, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Zacatepec, 41 y 44, fracción III, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo, 40 y 41



de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Sindihui, 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Melchor Betaza, 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel del Río, 21 y 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Hidalgo, 40 y 43, fracciones I, II, V, XV y XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huilotepec, 39, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Ixtlahuaca, 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Jicayán, 14 y 17, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Jocotipac, 50, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mártir, 63 y 73, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mixtepec, 24 y 28, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Topiltepec, 40, 41 y 51, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Coatlán, 33 y 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana del Valle, 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catalina Quieri, 16, 17 y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ixtepeji, 117 y 130, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Amilpas, 37 y 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés del Monte, 31 y 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés Yatzeche, 24 y 27, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Alotepec, 30 y 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tataltepec, 44 y 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tonameca, 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Totolapilla, 23 y 26, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yalina, 42 y 49, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Huajolotitlán, 43 y 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Jocotepec, 24 y 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Minas, 10 y 13, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nejapilla, 49 y 59, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Niltepec, 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Albarradas, 31, 32 y 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Armenta, 26 y 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Chihuitán, 40, 41 y 50, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo de Morelos, 28, 29 y 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ingenio, 33 y 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Petapa, 53 y 58, fracciones I y VII, de la Ley de



Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tonalá, 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sitio de Xitlapehua, 48, 49 y 61, fracciones II, VII y VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán de Flores Magón, 66, 67 y 80, fracciones VIII, XI, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, 77 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso, 38, 39 y 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yaxe y 29, 30 y 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán Lagunas, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve y veintiséis de febrero de dos mil veintidós, por las razones indicadas en el considerando sexto de esta sentencia.

CUARTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuanto a la legitimación, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reserva de criterio en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la precisión de las normas impugnadas y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado "COBROS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO", consistente en reconocer la validez del artículo 112, en sus porciones normativas "El pago de este derecho se deberá realizar a la empresa suministradora del servicio de energía eléctrica, la cual hará el cobro correspondiente de forma mensual o bimestral, a elección de los usuarios, en las cajas recaudadoras de la empresa que suministre la energía eléctrica denominada Comisión Federal de Electricidad (CFE)" y "la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario", de la Ley de Ingresos del Municipio de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintidós. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales salvo el artículo 80, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado "COBROS POR REPRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA", consistente en reconocer la validez de los artículos 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Ocotlán, 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José del Progreso, 56, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Toxpalán, 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo, 43, fracciones XI, XII, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huilotepec, 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Totolapilla, 80, fracciones IX, X, XVIII, XIX y XX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros y 84, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el



diecinueve y veintiséis de febrero de dos mil veintidós. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y las señoras Ministra Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado "COBROS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO", consistente en declarar la invalidez de los artículos 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Ocotlán, 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiquihuitlán de Benito Juárez, 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Constancia del Rosario, 45 y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuilapám de Guerrero, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo de Trujano, 112, en su porción normativa "Siempre y cuando dicho pago no represente más del 08 % del consumo del propietario o poseedor del predio para las tarifas 01, 1a, 1B, 1C; 02, 03 y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS y HT", de la Ley de Ingresos del Municipio de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, 64 y 65 de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna, 27 y 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Jaltepec, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Teitipac, 80 de la Ley de Ingresos del Municipio de Matías Romero Avendaño, 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mixistlán de la Reforma, 18 y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Natividad, 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín Amatengo, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Dinicuiti, 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Sinaxtla, 30 y 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Zautla, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino el Alto, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Jalapa de Díaz, 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Sola, 69 y 70 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jacinto Amilpas, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San José del Progreso, 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Juquila Mixes, 24 de la Ley de Ingresos del



Municipio de San Juan Mixtepec, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Cacaotepec, 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Camotlán, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Amatlán, 45 y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Toxpalán, 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo, 40 y 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Sindihui, 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Melchor Betaza, 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel del Río, 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Hidalgo, 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huilotepec, 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Jocotipac, 63 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mixtepec, 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Topiltepec, 40 y 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Coatlán, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana del Valle, 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catalina Quieri, 16 y 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ixtepeji, 117 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Amilpas, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés del Monte, 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés Yatzeche, 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Alotepec, 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tataltepec, 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tonameca, 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Totolapilla, 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yalina, 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Huajolotitlán, 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Jocotepec, 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Minas, 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nejapilla, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Niltepec, 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Albarradas, 31 y 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Armenta, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Chihuitán, 40 y 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo de Morelos, 28 y 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ingenio, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Petapa, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tonalá, 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sitio de Xitlapehua, 48 y 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán de Flores Magón, 66 y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, 77 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso, 38 y 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yaxe y 29 y 30 de la Ley de Ingresos



del Municipio de Zapotitlán Lagunas, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve y veintiséis de febrero de dos mil veintidós.

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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado "COBROS POR REPRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA", consistente en declarar la invalidez de los artículos 41, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ánimas Trujano, 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec, 37, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Ocotlán, 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiquihuitlán de Benito Juárez, 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Constanza del Rosario, 55, fracciones XII, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuilaám de Guerrero, 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo de Trujano, 74, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna, 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Jaltepec, 13, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Mixtepec, 46, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Ocotlán, 30, en su porción normativa "Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales 50.00 Por hoja", de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Teitipac, 96, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matías Romero Avendaño, 27, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mixistlán de la Reforma, 24, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Natividad, 25, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín Amatengo, 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Dinicuiti, 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Sinaxtla, 13, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Teotilalpam, 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Zautla, 29, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino el Alto, 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Sola, 44, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Suchitepec, 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ihualtepec, 27, fracciones I y III, de la Ley de



Ingresos del Municipio de San Juan Juquila Mixes, 27, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec, 44, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Cacaotepec, 46, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Amatlán, 45, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Zacatepec, 44, fracción III, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo, 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Hidalgo, 43, fracciones I, II, V, XV y XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huilotepec, 39, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Ixtlahuaca, 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Jicayán, 17, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Jocotipac, 50, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mártir, 73, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mixtepec, 28, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Topiltepec, 51, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Coatlán, 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana del Valle, 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ixtepeji, 130, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Amilpas, 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés del Monte, 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés Yatzeche, 27, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Alotepec, 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tataltepec, 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tonameca, 26, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yalina, 49, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Huajolotitlán, 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Jocotepec, 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Minas, 13, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nejapilla, 59, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Niltepec, 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Armenta, 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Chihuitán, 50, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo de Morelos, 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ingenio, 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Petapa, 58, fracciones I y VII, de la



Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tonalá, 61, fracciones II, VII y VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán de Flores Magón, 80, fracciones VIII, XI, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yaxe y 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán Lagunas, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve y veintiséis de febrero de dos mil veintidós. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca, 3) vincular al Congreso del Estado para que, en lo futuro, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados y 4) notificar la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 2) no extender la invalidez a otras normas. La señora Ministra Ortiz Ahlf y los señores Ministros Laynez Potisek y presidente en funciones Aguilar Morales votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales.

Los señores Ministros presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de dieciocho de octubre de dos mil veintidós, el primero por desempeñar una comisión oficial y el segundo previo aviso a la presidencia.

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

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

Firman el señor Ministro presidente en funciones y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de julio de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 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 25 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022.

1. En sesión pública ordinaria celebrada el dieciocho de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno analizó diversas disposiciones de Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, que regulaban cobros por el servicio de alumbrado público, así como por reproducción de información pública y cuotas por la búsqueda y expedición de copias simples y certificadas, impresiones y reproducción de información en CD y DVD no vinculados con el derecho de acceso a la información pública.



I. Razones de la mayoría

2. En el **tema I. Cobros por servicio de alumbrado público**, el Pleno invalidó las normas analizadas por ordenar la recaudación de una contribución que tenía como base el consumo de energía eléctrica, ya que se invadía la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, con excepción de una porción del artículo 112 de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Estado de Oaxaca, de la que se reconoció su validez por no vulnerar competencias exclusivas de la Federación.
3. En el **tema II. Cobros por reproducción de información pública**, por un lado, se invalidó la fracción XI del artículo 80 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, Estado de Oaxaca, por transgredir el principio de gratuidad que impera en el derecho de acceso a la información pública.
4. Por otro lado, se invalidaron diversos artículos porque establecían cobros por búsqueda y expedición de copias simples y certificadas, impresiones y reproducción de información en CD y DVD no vinculados con el derecho de acceso a la información pública, al resultar desproporcionales, por no guardar una relación razonable con el costo de los materiales para prestar el servicio, ni con el costo que implica certificar un documento. No obstante, se reconoció la validez de algunos preceptos porque se consideró que las cuotas previstas no constituían cobros exorbitantes o desproporcionales por reflejar un monto razonable en el que puede incurrir el Estado para la prestación de esos servicios.

II. Razones del disenso

5. En general estuve de acuerdo con la propuesta que se nos presentó en cuanto a las declaraciones de invalidez, sin embargo, en el tema II cobros por reproducción de información pública, inciso B. Segunda categoría: Cuotas por la búsqueda y expedición de copias simples y certificadas, impresiones y reproducción de información en CD o DVD, no vinculados directamente con el derecho de acceso a la información pública, me aparté del reconocimiento de validez de los artículos 56, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Toxpalán, 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Ocotlán, 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo, 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José del Progreso, 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Totolapilla, 84, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tamazulápam del Progreso, 80, fracciones IX, X, XVIII, XIX y XX de la



Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros y 43, fracciones XI, XII, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huilotepec, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

6. En mi opinión, se debe declarar la invalidez de los referidos preceptos, pues, no advierto 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. Tal y como me he pronunciado en el Pleno al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 35/2021¹ y, posteriormente, la 42/2022,² donde se invalidaron montos similares a los aquí analizados.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de julio de 2023.

Este voto se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Se desestimó el planteamiento respecto de declarar la invalidez de los apartados de la "Tarifa para el cobro de derechos", anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021, dado el resultado obtenido en la sesión de treinta de septiembre de dos mil veintiuno, donde se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de declarar la invalidez de las normas indicadas, mientras que la señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra, al considerar, en esencia, que los montos establecidos por copias simples entre \$1.04 y \$1.50; hojas en blanco por \$0.50, copia de identificación por \$3.00; impresión de kardex por \$38, así como por la expedición de documentos de manera digital en USB por \$100.00 y CD o DVD por \$18.00, no constituían cobros exorbitantes o desproporcionales, pues reflejaban un monto razonable en el que podría incurrir el Estado para la prestación de esos servicios

² Resuelta el veinticuatro de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de los artículos que prevén cuotas menores a un peso, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra del artículo 57, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Huixtepec, Laynez Potisek en contra del artículo 97, fracciones de la VIII a la XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Pérez Dayán en contra del artículo 97, fracciones de la VIII a la XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado "Cobros por la búsqueda de información, expedición de copias simples y certificadas", consistente en declarar la invalidez de diversos artículos de Leyes de Ingresos de Municipios de Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA LEY DE CARÁCTER FEDERAL O LOCAL VIOLA DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

V. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. AL ESTABLECERSE COMO SU BASE GRAVABLE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE TRATA DE UN IMPUESTO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 42 Y 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO JUXTLAHUACA; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS SOLAGA; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA COMPAÑÍA; 27 Y 30, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA; 24 Y 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MAZATLÁN; 18 Y 23, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TEUTILA; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN OZOLOTEPEC; 21 Y 27, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REFORMA DE PINEDA; 35 Y 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO ALBARRADAS; 37 Y 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNI-



CIPIO DE SAN MIGUEL AMATITLÁN; 34 Y 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TLAPACOYAN; 32 Y 35, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ESTEBAN ATLAHUCA; 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO TOMÁS JALIEZA; 56 Y 60, FRACCIONES I, VI Y VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS YAUTEPEC; 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA QUIEGOLANI; 48, 49 Y 58, FRACCIONES I, VI Y VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN DE LAS JUNTAS; 30 Y 33, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO LOGUECHE; 28 Y 31, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA MIAHUATLÁN; 16 Y 20, FRACCIONES I, III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA GUIENAGATI; 32 Y 36, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN GUELAVÍA; 35, 36 Y 45, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TATALTEPEC DE VALDÉS; 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ TENANGO; 33 Y 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN ATEPEC; 40, 41 Y 47, FRACCIONES I Y X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TILLO; 42 Y 45, FRACCIONES III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LALANA; 25 Y 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ XITLA; 47, PÁRRAFO PRIMERO, Y 52, FRACCIONES VI, INCISOS A) Y B) Y XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD ETLA; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MONJAS; 43 Y 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MATATLÁN; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO; 31, 32 Y 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO PIÑAS; 34 Y 38, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA YOSONOTÚ; 32 Y 36, FRACCIONES I Y III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA GUELACHE; 37 Y 41, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LAOLLAGA; 24, 25 Y 30, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA PÁPALO; 46, 47 Y 56, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES POR HOJA, DERIVADOS DE LAS ACTUACIONES DE



LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES 60.00" Y "BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS EN EL ARCHIVO MUNICIPAL 100.00", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO TLACOCHAHUAYA; 30 Y 33, FRACCIONES I, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ROSARIO; 35 Y 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL PERAS; 23 Y 27, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LALOPA; 37 Y 42, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA APASCO; 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YOSOYUA; 34 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS DE LAS OFICINAS MUNICIPALES 1.5 UMA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO YAVEO; 48, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO OCOTLÁN; 49, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUEVEA DE HUMBOLDT; 50, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO DEL MAR; 39, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MARISCALA DE JUÁREZ; 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TLALIXTAC; 24, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COMALTEPEC; 51, FRACCIONES I, V Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN TECOMAXTLAHUACA, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIDÓS].

VI. ALUMBRADO PÚBLICO. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 42 Y 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO JUXTLAHUACA; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS SOLAGA; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA COMPAÑÍA; 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MAZATLÁN; 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TEUTILA; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN OZOLOTEPEC; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REFORMA DE PINEDA; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO ALBARRADAS; 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL



MUNICIPIO DE SAN MIGUEL AMATITLÁN; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TLAPACOYAN; 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ESTEBAN ATATLAHUCA; 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO TOMÁS JALIEZA; 56 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS YAUTEPEC; 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA QUIEGOLANI; 48 Y 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN DE LAS JUNTAS; 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO LOGUECHE; 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA MIAHUATLÁN; 16 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA GUIENAGATI; 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN GUELAVÍA; 35 Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TATALTEPEC DE VALDÉS; 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ TENANGO; 33 Y 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN ATEPEC; 40 Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TILLO; 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LALANA; 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ XITLA; 47, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD ETLA; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MONJAS; 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MATATLÁN; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO; 31 Y 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO PIÑAS; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA YOSONOTÚ; 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA GUELACHE; 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LAOLLAGA; 24 Y 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA PÁPALO; 46 Y 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO TLACOCHAHUAYA; 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ROSARIO; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL PERAS; 23 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LALOPA Y 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA APASCO, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIDÓS).

VII. IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. LA IMPOSICIÓN AL CONTRIBUYENTE DEL DEBER DE PAGAR "DERECHOS" POR ALUMBRADO PÚBLICO, CON BASE EN UN PORCENTAJE SOBRE EL CON-



SUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA TORNA ESTA CONTRIBUCIÓN MATERIALMENTE EN AQUEL IMPUESTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 42 Y 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO JUXTLAHUACA; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS SOLAGA; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA COMPAÑÍA; 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MAZATLÁN; 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TEUTILA; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN OZOLOTEPEC; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REFORMA DE PINEDA; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO ALBARRADAS; 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL AMATITLÁN; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TLAPACOYAN; 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ESTEBAN ATATLAHUCA; 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO TOMÁS JALIEZA; 56 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS YAUTEPEC; 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA QUIE GOLANI; 48 Y 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN DE LAS JUNTAS; 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO LOGUECHE; 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA MIAHUATLÁN; 16 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA GUIENAGATI; 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN GUELAVÍA; 35 Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TATALTEPEC DE VALDÉS; 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ TENANGO; 33 Y 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN ATEPEC; 40 Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TILLO; 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LALANA; 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ XITLA; 47, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD ETLA; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MONJAS; 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MATATLÁN; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO; 31 Y 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO PIÑAS; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA YOSONOTÚ; 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA GUELACHE; 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LAOLLAGA; 24 Y 25 DE LA LEY DE INGRESOS



DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA PÁPALO; 46 Y 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO TLACOCHAHUAYA; 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ROSARIO; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL PERAS; 23 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LALOPA Y 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA APASCO, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIDÓS).

VIII. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LAS NORMAS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO BASE IMPONIBLE DE LA CONTRIBUCIÓN EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, SON INCONSTITUCIONALES AL NO ATENDER AL VALOR DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO, SINO A UNA SITUACIÓN DENOTATIVA DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 42 Y 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO JUXTLAHUACA; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS SOLAGA; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA COMPAÑÍA; 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA; 24 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MAZATLÁN; 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TEUTILA; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN OZOLOTEPEC; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REFORMA DE PINEDA; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO ALBARRADAS; 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL AMATITLÁN; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TLAPACOYAN; 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ESTEBAN ATATLAHUCA; 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO TOMÁS JALIEZA; 56 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS YAUTEPEC; 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA QUIEGOLANI; 48 Y 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN DE LAS JUNTAS; 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO LOGUECHE; 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA MIAHUATLÁN; 16 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA GUIENAGATI; 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN GUELAVÍA; 35 Y 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TATALTEPEC DE VALDÉS; 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ TENANGO; 33 Y 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN ATEPEC; 40 Y 41 DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TILLO; 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LALANA; 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ XITLA; 47, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD ETLA; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MONJAS; 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MATATLÁN; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO; 31 Y 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO PIÑAS; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA YOSONOTÚ; 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA GUELACHE; 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LAOLLAGA; 24 Y 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA PÁPALO; 46 Y 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO TLACOCHAHUAYA; 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ROSARIO; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL PERAS; 23 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LALOPA Y 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA APASCO, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIDÓS).

IX. SERVICIO POR BÚSQUEDA Y REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES. LAS DISPOSICIONES QUE NO ESTÁN VINCULADAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, NO DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, SINO EN FUNCIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.

X. SERVICIO POR BÚSQUEDA Y REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES. CUANDO NO SE ESTABLEZCA CON ABSOLUTA CERTEZA SI LAS NORMAS IMPUGNADAS GRAVAN O NO ASPECTOS RELACIONADOS CON EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, LO PROCEDENTE ES ANALIZARLAS A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS Y NO BAJO LA ÓPTICA DEL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

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



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

XIII. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS. EL COBRO POR LAS COPIAS SOLICITADAS NO DEBE SER COMO EN EL DERECHO PRIVADO, PUES NO PUEDE EXISTIR UN LUCRO O UNA GANANCIA PARA EL ESTADO, SINO QUE EL MONTO DEBE GUARDAR UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DEL SERVICIO PRESTADO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 30, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA; 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MAZATLÁN; 23, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TEUTILA; 27, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REFORMA DE PINEDA; 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO ALBARRADAS; 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL AMATITLÁN; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TLAPACOYAN; 35, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ESTEBAN ATATLAHUCA; 60, FRACCIONES I, VI Y VII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS YAUTEPEC; 58, FRACCIONES I, VI Y VII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN DE LAS JUNTAS; 33, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO LOGUECHE; 31, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA MIAHUATLÁN; 20, FRACCIONES I, III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA GUIENAGATI; 36, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN GUELAVÍA; 45, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TALTALTEPEC DE VALDÉS; 47, FRACCIONES I Y X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TILLO; 45, FRACCIONES III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LALANA; 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ XITLA; 52, FRACCIONES VI, INCISOS A) Y B), Y XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD ETLA; 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MATATLÁN; 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO PIÑAS; 38, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA YOSONOTÚ; 36, FRACCIONES I Y III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA GUELACHE; 41, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LAOLLAGA; 30, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA PÁPALO; 56, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES POR HOJA, DERIVADOS DE LAS ACTUACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES 60.00" Y "BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS EN EL ARCHIVO MUNICIPAL 100.00", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO TLACOCHAHUAYA; 33, FRACCIONES I, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ROSARIO; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL PERAS; 27, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LALOPA; 42, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA APASCO; 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YOSOYUA; 34, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS DE LAS OFICINAS MUNICIPALES 1.5 UMA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO YAVEO; 48, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO OCOTLÁN; 49, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUEVEA DE HUMBOLDT; 50, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO DEL MAR; 39, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MARISCALA DE JUÁREZ; 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TLALIXTAC; 24, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COMALTEPEC Y 51, FRACCIONES I, V Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN TECOMAXTLAHUACA, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIDÓS].

XIV. SERVICIO DE EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS QUE OBREN EN LAS DEPENDENCIAS MUNICIPALES. LAS NORMAS QUE ESTABLECEN LAS CUOTAS POR ESTE SERVICIO, VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, AL NO GUARDAR UNA



RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DE LOS MATERIALES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO NI CON EL COSTO QUE IMPLICA CERTIFICAR UN DOCUMENTO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 30, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA; 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MAZATLÁN; 23, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TEUTILA; 27, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REFORMA DE PINEDA; 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO ALBARRADAS; 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL AMATITLÁN; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TLAPACOYAN; 35, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ESTEBAN ATATLAHUCA; 60, FRACCIONES I, VI Y VII EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS YAUTEPEC; 58, FRACCIONES I, VI Y VII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN DE LAS JUNTAS; 33, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO LOGUECHE; 31, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA MIAHUATLÁN; 20, FRACCIONES I, III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA GUIENAGATI; 36, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN GUELAVÍA; 45, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TATALTEPEC DE VALDÉS; 47, FRACCIONES I Y X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TILLO; 45, FRACCIONES III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LALANA; 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ XITLA; 52, FRACCIONES VI, INCISOS A) Y B), Y XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD ETLA; 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MATATLÁN; 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO PIÑAS; 38, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA YOSONOTÚ; 36, FRACCIONES I Y III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA GUELACHE; 41, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LAOLLAGA; 30, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA PÁPALO; 56, EN LAS PORCIONES NOR-



MATIVAS "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES POR HOJA, DERIVADOS DE LAS ACTUACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES 60.00" Y "BÚSQUDA DE DOCUMENTOS EN EL ARCHIVO MUNICIPAL 100.00" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO TLAOCHAHUAYA; 33, FRACCIONES I, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ROSARIO; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL PERAS; 27, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LALOPA; 42, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA APASCO; 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YOSOYUA; 34, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS DE LAS OFICINAS MUNICIPALES 1.5 UMA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO YAVEO; 48, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO OCOTLÁN; 49, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUEVEA DE HUMBOLDT; 50, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO DEL MAR; 39, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MARISCALA DE JUÁREZ; 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TLALIXTAC; 24, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COMALTEPEC Y 51, FRACCIONES I, V Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN TECOMAXTLAHUACA, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIDÓS].

XV. SERVICIO DE EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES DE DOCUMENTOS QUE OBREN EN LAS DEPENDENCIAS MUNICIPALES. LAS NORMAS QUE ESTABLECEN EL COBRO POR ESTE SERVICIO, VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, AL NO GUARDAR UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DEL SERVICIO NI CON EL COSTO DE LOS MATERIALES UTILIZADOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 30, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA; 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MAZATLÁN; 23, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TEUTILA; 27, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REFORMA DE PINEDA; 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO ALBARRADAS; 41, FRACCIÓN I, DE LA



LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL AMATITLÁN; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TLAPACOYAN; 35, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ESTEBAN ATATLAHUCA; 60, FRACCIONES I, VI Y VII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS YAUTEPEC; 58, FRACCIONES I, VI Y VII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN DE LAS JUNTAS; 33, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO LOGUECHE; 31, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA MIAHUATLÁN; 20, FRACCIONES I, III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA GUIENAGATI; 36, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN GUELAVÍA; 45, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TALTALTEPEC DE VALDÉS; 47, FRACCIONES I Y X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TILLO; 45, FRACCIONES III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LALANA; 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ XITLA; 52, FRACCIONES VI, INCISOS A) Y B), Y XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD ETLA; 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MATATLÁN; 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO PIÑAS; 38, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA YOSONOTÚ; 36, FRACCIONES I Y III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA GUELACHE; 41, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LAOLLAGA; 30, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA PÁPALO; 56, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES POR HOJA, DERIVADOS DE LAS ACTUACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES 60.00" Y "BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS EN EL ARCHIVO MUNICIPAL 100.00", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO TLACOCHAHUAYA; 33, FRACCIONES I, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ROSARIO; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL PERAS; 27, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LALOPA; 42, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA APASCO; 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YOSOYUA; 34 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS DE LAS OFICINAS MUNICIPALES 1.5 UMA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO YAVEO; 48, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO OCOTLÁN; 49, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUEVEA DE HUMBOLDT; 50, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO DEL MAR; 39, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MARISCALA DE JUÁREZ; 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TLALIXTAC; 24, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COMALTEPEC Y 51, FRACCIONES I, V Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN TECOMAXTLAHUACA, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIDÓS].

XVI. SERVICIO DE BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES. LAS NORMAS QUE ESTABLECEN EL COBRO POR ESTE SERVICIO SON INVÁLIDAS, PUES PARA PRESTAR ESTE SERVICIO ES SUFICIENTE QUE EL FUNCIONARIO ENCARGADO REALICE DICHA BÚSQUEDA SIN GENERAR COSTOS ADICIONALES PARA EL ESTADO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 30, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA; 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MAZATLÁN; 23, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TEUTILA; 27, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REFORMA DE PINEDA; 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO ALBARRADAS; 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL AMATITLÁN; 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TLAPACOYAN; 35, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ESTEBAN ATATLAHUCA; 60, FRACCIONES I, VI Y VII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS YAUTEPEC; 58, FRACCIONES I, VI Y VII, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN DE LAS JUNTAS; 33, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO LOGUECHE; 31, FRACCIÓN



I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA MIAHUATLÁN; 20, FRACCIONES I, III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA GUIENAGATI; 36, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN GUELAVÍA; 45, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TATALTEPEC DE VALDÉS; 47, FRACCIONES I Y X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TILLO; 45, FRACCIONES III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LALANA; 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ XITLA; 52, FRACCIONES VI, INCISOS A) Y B), Y XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD ETLA; 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MATATLÁN; 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO PIÑAS; 38, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA YOSONOTÚ; 36, FRACCIONES I Y III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA GUELACHE; 41, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LAOLLAGA; 30, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA PÁPALO; 56, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES POR HOJA, DERIVADOS DE LAS ACTUACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES 60.00" Y "BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS EN EL ARCHIVO MUNICIPAL 100.00", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO TLACOCHAHUAYA; 33, FRACCIONES I, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ROSARIO; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL PERAS; 27, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LALOPA; 42, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA APASCO; 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YOSOYUA; 34, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS DE LAS OFICINAS MUNICIPALES 1.5 UMA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO YAVEO; 48, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO OCOTLÁN; 49, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUEVEA DE HUMBOLDT; 50, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO DEL MAR; 39, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL



MUNICIPIO DE MARISCALA DE JUÁREZ; 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TLALIXTAC; 24, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COMALTEPEC Y 51, FRACCIONES I, V Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN TECOMAXTLAHUACA, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIDÓS].

XVII. 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 42 Y 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO JUXTLAHUACA; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS SOLAGA; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA COMPAÑÍA; 27 Y 30, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA; 24 Y 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MAZATLÁN; 18 Y 23, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TEUTILA; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN OZOLOTEPEC; 21 Y 27, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REFORMA DE PINEDA; 35 Y 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO ALBARRADAS; 37 Y 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL AMATITLÁN; 34 Y 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TLAPACOYAN; 32 Y 35, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ESTEBAN ATATLAHUCA; 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO TOMÁS JALIEZA; 56 Y 60, FRACCIONES I, VI Y VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS YAUTEPEC; 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA QUIEGOLANI; 48, 49 Y 58, FRACCIONES I, VI Y VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN DE LAS JUNTAS; 30 Y 33, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO LOGUECHE; 28 Y 31, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA MIAHUATLÁN; 16 Y 20, FRACCIONES I, III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA GUIENAGATI; 32 Y 36, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN GUELAVÍA; 35, 36 Y 45, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO



DE TATALTEPEC DE VALDÉS; 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ TENANGO; 33 Y 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN ATEPEC; 40, 41 Y 47, FRACCIONES I Y X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TILLO; 42 Y 45, FRACCIONES III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LALANA; 25 Y 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ XITLA; 47, PÁRRAFO PRIMERO, Y 52, FRACCIONES VI, INCISOS A) Y B), Y XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD ETLA; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MONJAS; 43 Y 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MATATLÁN; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO; 31, 32 Y 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO PIÑAS; 34 Y 38, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA YOSONOTÚ; 32 Y 36, FRACCIONES I Y III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA GUELACHE; 37 Y 41, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LAOLLAGA; 24, 25 Y 30, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA PÁPALO; 46, 47 Y 56, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES POR HOJA, DERIVADOS DE LAS ACTUACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES 60.00" Y "BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS EN EL ARCHIVO MUNICIPAL 100.00", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO TLACOCHAHUAYA; 30 Y 33, FRACCIONES I, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ROSARIO; 35 Y 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL PERAS; 23 Y 27, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LALOPA; 37 Y 42, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA APASCO; 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YOSOYUA; 34, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS DE LAS OFICINAS MUNICIPALES 1.5 UMA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO YAVEO; 48, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO OCO TLÁN; 49, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUEVEA DE HUMBOLDT; 50, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO DEL MAR; 39, FRACCIONES I Y VI, DE LA



LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MARISCALA DE JUÁREZ; 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TLALIXTAC; 24, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COMALTEPEC; 51, FRACCIONES I, V Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN TECOMAXTLAHUACA, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIDÓS].

XVIII. 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 42 Y 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO JUXTLAHUACA; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS SOLAGA; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA COMPAÑÍA; 27 Y 30, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA; 24 Y 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MAZATLÁN; 18 Y 23, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TEUTILA; 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN OZOLOTEPEC; 21 Y 27, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE REFORMA DE PINEDA; 35 Y 40, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO ALBARRADAS; 37 Y 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL AMATITLÁN; 34 Y 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA TLAPACOYAN; 32 Y 35, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ESTEBAN ATATLAHUACA; 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO TOMÁS JALIEZA; 56 Y 60, FRACCIONES I, VI Y VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DDE SAN CARLOS YAUTEPEC; 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA QUIEGOLANI; 48, 49 Y 58, FRACCIONES I, VI Y VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN DE LAS JUNTAS; 30 Y 33, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO LOGUECHE; 28 Y 31, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA MIAHUATLÁN; 16 Y 20, FRACCIONES I, III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA GUIENAGATI; 32 Y 36, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO



DE SAN JUAN GUELAVÍA; 35, 36 Y 45, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TATALTEPEC DE VALDÉS; 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ TENANGO; 33 Y 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN ATEPEC; 40, 41 Y 47, FRACCIONES I Y X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TILLO; 42 Y 45, FRACCIONES III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LALANA; 25 Y 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ XITLA; 47, PÁRRAFO PRIMERO, Y 52, FRACCIONES VI, INCISOS A) Y B), Y XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD ETLA; 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MONJAS; 43 Y 47, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO MATATLÁN; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LORENZO; 31, 32 Y 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO PIÑAS; 34 Y 38, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA YOSNOTÚ; 32 Y 36, FRACCIONES I Y III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y COPIAS CERTIFICADAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA GUELACHE; 37 Y 41, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LAOLLAGA; 24, 25 Y 30, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA PÁPALO; 46, 47 Y 56, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES POR HOJA, DERIVADOS DE LAS ACTUACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES 60.00" Y "BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS EN EL ARCHIVO MUNICIPAL 100.00" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JERÓNIMO TLACOCHAHUAYA; 30 Y 33, FRACCIONES I, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ROSARIO; 35 Y 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL PERAS; 23 Y 27, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO LALOPA; 37 Y 42, FRACCIONES I Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAGDALENA APASCO; 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA YOSOYUA; 34 EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COPIAS DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS DE LAS OFICINAS MUNICIPALES 1.5 UMA", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO YAVEO; 48, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO OCOTLÁN; 49, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUEVEA DE HUMBOLDT; 50, FRACCIÓN



I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO DEL MAR; 39, FRACCIONES I Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MARISCALA DE JUÁREZ; 35, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA TLALIXTAC; 24, FRACCIONES I Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN COMALTEPEC; 51, FRACCIONES I, V Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN TECOMAXTLAHUACA, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIDÓS].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 67/2022 Y SU ACUMULADA 70/2022. PODER EJECUTIVO FEDERAL Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 25 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y MANUEL HAFID ANDRADE GUTIÉRREZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinticinco de octubre de dos mil veintidós.

VISTOS los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 67/2022 y su acumulada 70/2022, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas disposiciones de las leyes de ingresos municipales del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—El nueve de abril de dos mil veintidós, se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca los decretos mediante los cuales se expidieron las leyes de ingresos de los Municipios de Santiago Juxtlahuaca, San Andrés Solaga, La Compañía, Santa Ana, San Juan Mazatlán, San Pedro Teutila, San Juan Ozolotepec, Reforma de Pineda, San Lorenzo Albarradas, San Miguel Amatitlán, Santa Ana Tlapacoyán, San Esteban Atlatlahuca, Santo Tomás Jalieza, San Carlos Yautepec, Santa María Quiépolani, San Agustín de las Juntas, San Francisco Logueche, Santa Lucía Miahuatlán, Santa María Guienagati, San Juan Guelavía, Tataltepec de Valdés, San José Tenango, San Juan



Atepec, Santiago Tillo, San Juan Lalana, Santa Cruz Xitla, Soledad Etlá, Monjas, Santiago Matatlán, San Lorenzo, San Mateo Piñas, Santa Catarina Yosonotú, San Juan Bautista Guelache, Santiago Laollaga, Santa María Pápalo, San Jerónimo Tlacoahuaya, Santa María del Rosario, San Miguel Peras, Santiago Lalopa, Magdalena Apasco, Santa María Yosoyua, Santiago Yaveo, San Dionisio Ocotlán, Guevea de Humboldt, San Dionisio del Mar, Mariscala de Juárez, Santa María Tlalixtác, San Juan Comaltepec, San Sebastián Tecomaxtlahuaca, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

2. SEGUNDO.—En contra de lo anterior, el tres de mayo de dos mil veintidós, María Estela Ríos González, en su carácter de consejera jurídica del Ejecutivo Federal y en representación del presidente de la República, promovió acción de inconstitucionalidad.¹ En sus conceptos de invalidez reclamó la inconstitucionalidad de diversas disposiciones que prevén: **i)** cuotas por búsqueda de documentos existentes en los archivos municipales; y, **ii)** cobros de derechos por el servicio de alumbrado público. En síntesis, expuso que:

Cobros por búsqueda de información pública (primer concepto de invalidez).

a) Las normas impugnadas que prevén el cobro por búsqueda de información pública vulneran el principio de gratuidad en materia de acceso a la información, toda vez que de conformidad con el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de los materiales utilizados para la reproducción y entrega de los documentos, pero no se podrá cobrar la búsqueda.

b) Asimismo, la accionante sostiene que las normas son contrarias a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias porque no existe una relación razonable entre la tarifa establecida y el costo del servicio que proporciona el Estado. Ello, pues el legislador no justificó el cobro de búsqueda de información a partir de una base objetiva y razonable atendiendo a los materiales utilizados.

c) Al respecto, señaló que los costos o tarifas impuestas no pueden constituir barreras desproporcionales al derecho de acceso a la información. De tal

¹ Acción de inconstitucionalidad 67/2022.



manera que, si el solicitante proporciona el medio magnético o electrónico para el almacenamiento de la información, ésta debe ser entregada sin ningún costo.

Cobros por servicio de alumbrado público (segundo concepto de invalidez).

a) Las disposiciones que establecen un cobro por la prestación del servicio de alumbrado público son contrarias a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, porque el legislador atendió a circunstancias que nada tienen que ver con el costo que implica para el Estado prestar dicho servicio, en tanto que se toma como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario.

b) Por último, la accionante manifiesta que las normas vulneran el principio de equidad tributaria porque el legislador estableció tarifas diferenciadas respecto del servicio de alumbrado público, aun cuando se trata del mismo servicio para todos los usuarios.

3. TERCERO.—Por su parte, el nueve de mayo de dos mil veintidós, María del Rosario Piedra Ibarra, en su calidad de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad.² En sus conceptos de invalidez, se inconformó contra: **i)** los derechos por el servicio de alumbrado público; y, **ii)** las cuotas impuestas por la búsqueda y reproducción de información existente en los archivos municipales. En síntesis, expuso que:

Cobros por servicio de alumbrado público (primer concepto de invalidez).

a) Las normas prevén un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público pero, en realidad, imponen un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, cuyo gravamen corresponde al Congreso de la Unión, pues se toma como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario.

b) Lo anterior, vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios tributarios, porque la base gravable está relacionada con un hecho imponible que no corresponde a una actividad del Estado por concepto del servicio de alumbrado público, a saber, el consumo de energía eléctrica. Esto es, no se paga por

² Acción de inconstitucionalidad 70/2022.



la prestación del servicio otorgado, sino por el consumo de energía eléctrica: a mayor consumo de dicha energía la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo.

c) Al respecto precisa que, si bien las disposiciones impugnadas presentan variaciones en su redacción, lo cierto es que todas contienen el mismo vicio de inconstitucionalidad al gravar el consumo de energía eléctrica. De manera ejemplificativa cita los supuestos siguientes: **i)** normas que remiten a lo previsto en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca; y, **ii)** aquellas que señalan expresamente como base del servicio el consumo de energía eléctrica.

d) Si bien el artículo 115 de la Constitución Política del País prevé que el Municipio tendrá a su cargo el servicio de alumbrado público, ello no implica una habilitación para cobrar impuestos por el consumo de energía eléctrica.

e) Aunado a que, el hecho de que el legislador considerara como elemento determinante para el cálculo del derecho, además del consumo de energía, el tipo de tarifa o servicio suministrado por la Comisión Federal de Electricidad evidencia la vulneración al principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que el derecho no atiende al costo real del servicio proporcionado sino a la capacidad económica del contribuyente.

f) Finalmente, señala que al tomarse en cuenta elementos ajenos al costo real del servicio de alumbrado público implica que el monto a pagar no sea igual para todos los sujetos obligados, sino que cambie dependiendo de la tasa aplicable correspondiente al tipo de tarifa por el servicio que suministre la Comisión Federal de Electricidad.

Cobros por búsqueda y reproducción de documentos de los archivos municipales (segundo concepto de invalidez).

a) Los artículos que imponen cobros por la búsqueda y reproducción de información en copias simples y certificadas son contrarios al principio de proporcionalidad tributaria, pues las cuotas que prevén no atienden al costo de los servicios que presta el Estado.



b) En específico, señala que los cobros por la simple búsqueda de información son desproporcionales porque la prestación de ese servicio no implica un gasto por la utilización de materiales u otros insumos, pues es suficiente que el servidor público encargado realice la búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado.

c) En cuanto a los cobros por certificaciones alega que también son desproporcionales, porque si bien este servicio consiste en la reproducción de un documento y su certificación por parte de un funcionario público, ello no implica que pueda existir un lucro para este servidor público, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio.

d) Adicionalmente, menciona que las tarifas previstas en la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Etna son inconstitucionales al prever dos tarifas por la expedición de copias simples de documentos por hoja adicional, según se trate de personas físicas (\$30.00 pesos) o personas morales (\$120.00 pesos). Esto, al considerar que no existe razón objetiva para cobrar un monto mayor a las personas morales respecto de las personas físicas, pues se trata de la prestación de un mismo servicio.

4. CUARTO.—Las partes señalaron como preceptos constitucionales violados los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. QUINTO.—El veintinueve de junio de dos mil veintidós, la presidenta de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado de Oaxaca rindió su informe y se posicionó por la validez de las normas al considerar que no vulneran los principios de justicia tributaria, así como el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública. En síntesis, expuso que:

- Las disposiciones impugnadas no vulneran los principios de proporcionalidad y legalidad tributarias porque establecen con claridad los elementos para realizar el cálculo de la contribución, los sujetos obligados, el hecho o circunstancia gravado, la base del tributo, la tasa o tarifa aplicable. En otras palabras, argumenta que las normas no generan incertidumbre a los contribuyentes pues conocen con certeza la forma y términos en que están obligados a contribuir a los gastos públicos.



6. SEXTO.—Posteriormente, el siete de julio de dos mil veintidós, el gobernador del Estado de Oaxaca rindió su informe,³ en el que manifestó que su participación se limitó a la promulgación y publicación de las leyes impugnadas en cumplimiento a las disposiciones aplicables.

7. SÉPTIMO.—El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto, ni la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal realizó manifestación alguna.

8. OCTAVO.—Una vez concluido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de trece de septiembre de dos mil veintidós se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

9. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ toda vez

³ Por conducto del consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca.

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

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

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

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; ...

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

"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."



que tanto el Poder Ejecutivo Federal como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantearon la posible contradicción entre normas de rango constitucional y decretos que expiden diversas leyes de ingresos del Estado de Oaxaca.

10. SEGUNDO.—Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.⁵

11. En ese sentido, las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el **nueve de abril de dos mil veintidós**, por lo que el plazo de treinta días naturales transcurrió del domingo diez de abril siguiente al lunes nueve de mayo de dos mil veintidós.

12. Consecuentemente, dado que las acciones de inconstitucionalidad se promovieron ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres y nueve de mayo de dos mil veintidós, resulta evidente que su presentación es **oportuna**.

13. TERCERO.—Legitimación. El artículo 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en lo que interesa, que el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos están legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas federales o estatales que consideren vulneren derechos humanos.⁶

⁵ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

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

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

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



14. En ese sentido, se advierte que las demandas fueron presentadas, por una parte, por María Estela Ríos González, en su carácter de consejera jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedido por este último⁷ y, por otra, por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁸ acreditándolo con la copia certificada del acuerdo de designación expedido por el Senado de la República.

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; ...

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

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

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

⁷ Las atribuciones del consejero jurídico del Ejecutivo Federal se encuentran previstas en el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los artículos 1 y 9, fracción XI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal:

"Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ...

"X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

"Artículo 1. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al Presidente de la República; así como representar a la Federación y al Presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos."

"Artículo 9. El Consejero tendrá las facultades indelegables siguientes: ...

"XI. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁸ Las atribuciones de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos



15. Es importante destacar que, tanto el Poder Ejecutivo Federal como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumentan que las disposiciones reclamadas de las leyes de ingresos municipales del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós vulneran los principios de gratuidad en materia de acceso a la información y los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

16. Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por partes legitimadas para ello.

17. CUARTO.—**Precisión de las normas impugnadas.** De los escritos del Poder Ejecutivo Federal y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se advierte que las normas impugnadas son las siguientes:

1) Artículos 42 y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Juxtlahuaca, Distrito de Juxtlahuaca, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

2) Artículos 35 y 39, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Solaga, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

3) Artículos 34 y 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Compañía, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

4) Artículos 27 y 30, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

5) Artículos 24 y 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mazatlán, Distrito Mixe, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

6) Artículos 18 y 23, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Teutila, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

Humanos, de texto: "**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."



7) Artículos 26 y 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ozolotepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

8) Artículos 21 y 27, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

9) Artículos 35 y 40, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

10) Artículos 37 y 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Amatitlán, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

11) Artículos 34 y 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tlapacoyan, Distrito de Zimatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

12) Artículos 32 y 35, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atlatlahuca, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

13) Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás Jalieza, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

14) Artículos 56 y 60, fracciones I, VI y VII, en la porción normativa "y copias certificadas", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Carlos Yautepec, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

15) Artículos 20 y 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Quiépolani, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

16) Artículos 48, 49 y 58, fracciones I, VI y VII, en la porción normativa "y copias certificadas", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas, Distrito de Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.



17) Artículos 30 y 33, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Logueche, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

18) Artículos 28 y 31, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía Miahuatlán, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

19) Artículos 16 y 20, fracciones I, III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Guienagati, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

20) Artículos 32 y 36, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

21) Artículos 35, 36 y 45, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tataltepec de Valdés, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

22) Artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Tenango, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

23) Artículos 33 y 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Atepec, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

24) Artículos 40, 41 y 47, fracciones I y X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

25) Artículos 42 y 45, fracciones III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lalana, Distrito de Choápam, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

26) Artículos 25 y 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

27) Artículos 47, párrafo primero y 52, fracciones VI, incisos a) y b) y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad Etla, Distrito de Etla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.



28) Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Monjas, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

29) Artículos 43 y 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

30) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

31) Artículos 31, 32 y 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Piñas, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

32) Artículos 34 y 38, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Yosonotú, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

33) Artículos 32 y 36, fracciones I y III, en la porción normativa "y copias certificadas", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Guelache, Distrito de Etlá, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

34) Artículos 37 y 41, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laollaga, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

35) Artículos 24, 25 y 30, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Pápalo, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

36) Artículos 46, 47 y 56, en las porciones normativas "*Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales 60.00*" y "*Búsqueda de documentos en el archivo municipal 100.00*", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

37) Artículos 30 y 33, fracciones I, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.



38) Artículos 35 y 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Peras, Distrito de Zaachila, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

39) Artículos 23 y 27, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Lalopa, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

40) Artículos 37 y 42, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Apasco, Distrito de Etna, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

41) Artículo 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yosoyua, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

42) Artículo 34, en su porción normativa "*Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales 1.5 UMA*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Yaveo, Distrito de Choápam, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

43) Artículo 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio Ocotlán, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

44) Artículo 49, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guevea de Humboldt, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

45) Artículo 50, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio del Mar, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

46) Artículo 39, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mariscala de Juárez, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

47) Artículo 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tlalixtác, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

48) Artículo 24, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Comaltepec, Distrito de Choápam, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.



49) Artículo 51, fracciones I, V y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tecomaxtlahuaca, Distrito de Juxtlahuaca, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

18. QUINTO.—Causas de improcedencia y sobreseimiento. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, se realizará el examen de los aspectos de procedencia hechos valer.

19. El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca expuso que su participación en el proceso legislativo se limitó a la promulgación y publicación de las leyes, en cumplimiento a las disposiciones aplicables.

20. Dicho argumento se debe **desestimar** porque no forma parte de las causales de improcedencia establecidas en la ley reglamentaria de la materia, aunado a que el Ejecutivo, al promulgar la legislación correspondiente, está invariablemente implicado en su emisión y, por ende, debe responder por la validez de sus actos. Lo anterior encuentra fundamento en la jurisprudencia P./J. 38/2010 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."⁹

⁹ **De texto:** "Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de



21. Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta oficiosamente, se procede al estudio de fondo del asunto.

22. SEXTO.—**Estudio de fondo.** Por cuestión metodológica, en primer lugar, se analiza el **segundo** concepto de invalidez formulado por el Poder Ejecutivo Federal y el **primer** concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los que argumentan la inconstitucionalidad de los artículos que establecen cobros de derechos por el servicio de alumbrado público.

23. En segundo lugar, se estudian el **primer** concepto de invalidez del Poder Ejecutivo Federal y **segundo** concepto de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los que alegan la invalidez de las disposiciones que prevén cuotas por la búsqueda y reproducción de documentos existentes en los archivos municipales.

TEMA I. COBROS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO

24. En sus conceptos de invalidez, el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hacen valer la inconstitucionalidad de los artículos que prevén el cobro por el servicio de alumbrado público al considerar que las cuotas previstas no tienen la naturaleza jurídica de derechos sino de impuestos al consumo de energía eléctrica, cuya regulación corresponde al Congreso de la Unión. Lo anterior, pues se toma como base el consumo de energía eléctrica o el esquema tarifario de la Comisión Federal de Electricidad.

25. El argumento sintetizado resulta **fundado**. Para explicar lo anterior, a continuación se transcriben las normas impugnadas:

las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.". **Datos de localización:** Pleno. Novena Época. Registro digital: 164865. Derivada de la acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009. 10 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.



Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Juxtlahuaca, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 42.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 43.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Solaga, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 35.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de La Compañía, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 34.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 27.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mazatlán, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 24.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Teutila, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 18.** Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y sólo para el caso de que estas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07, y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ozolotepec, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 26.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."



Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 21.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 35.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Amatitlán, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 37.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tlapacoyan, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 34.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atlatlahuca, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 32.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás Jalieza, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 41.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de San Carlos Yautepec, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 56.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."



Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Quiegolani, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 20.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 48.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 49.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Logueche, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 30.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía Miahuatlán, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 28.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Guienagati, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 16.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 32.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."



Ley de Ingresos del Municipio de Tataltepec de Valdés, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 35.** Es base para cálculo de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 36.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de San José Tenango, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 22.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Atepec, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 33.** Es base de este derecho el importe que cubren a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 34.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para electricidad por el servicio de energía eléctrica para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 40.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 41.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lalana, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 42.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 25.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."



Ley de Ingresos del Municipio de Soledad Etlá, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 47.** Es base de este derecho el importe que cubra a la empresa que suministre la energía eléctrica por el servicio de energía eléctrica a que se refiere el artículo anterior. ..."

Ley de Ingresos del Municipio de Monjas, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 35.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 43.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 21.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Piñas, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 31.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo 32.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Yosonotú, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 34.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Guelache, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 32.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."



Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laollaga, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 37.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Pápalo, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 24.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica a que se refiere el artículo anterior."

"**Artículo 25.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya, para el Ejercicio Fiscal de 2022

"**Artículo 46.** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica a que se refiere el artículo anterior."

"**Artículo 47.** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 30.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Peras, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 35.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Lalopa, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 23.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."



Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Apasco, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 37.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

26. De las anteriores transcripciones se advierte que el legislador local previó distintas configuraciones normativas respecto de los artículos que prevén cobros por el servicio de alumbrado público.

27. **La primera categoría** se trata de normas que no contienen ninguno de los elementos del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, sino que su contenido se limita a señalar que aquél se recaudará de conformidad con lo previsto en el capítulo I, del título tercero, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca. (**Categoría A**).¹⁰

28. **La segunda categoría** corresponde a disposiciones que imponen a los propietarios o poseedores de predios el deber de pagar una cantidad por servicio de alumbrado público, con base en una cuota establecida sobre el consumo de energía eléctrica, que corresponde según el caso, del 8 % para las tarifas 01, 1A, IB, IC, 02, 03 y 07 y del 4 % para las tarifas 08, 8A, 12, y 12A. Es decir, la contribución se calcula aplicando una tasa diferenciada según el consumo de energía eléctrica (**Categoría B**).¹¹

29. De manera ejemplificativa, se observa que las normas contenidas en las leyes de ingresos impugnadas tienen las siguientes estructuras normativas:

¹⁰ Leyes de ingresos de los Municipios de San Andrés Solaga, La Compañía, Santa Ana, San Juan Mazatlán, San Juan Ozolotepec, Reforma de Pineda, San Lorenzo Albarradas, San Miguel Amatitlán, Santa Ana Tlapacoyan, San Esteban Atatlahuca, Santo Tomás Jalieza, San Carlos Yautepec, Santa María Quiégolani, San Francisco Logueche, Santa Lucía Miahuatlán, Santa María Guienagati, San Juan Guelavía, San José Tenango, San Juan Lalana, Santa Cruz Xitla, Monjas, Santiago Matatlán, San Lorenzo, Santa Catarina Yosonotú, San Juan Bautista Guelache, Santiago Laollaga, Santa María del Rosario, San Miguel Peras, Santiago Lalopa y Magdalena Apasco, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

¹¹ Leyes de ingresos de los Municipios de la Santiago Juxtahuaca, San Pedro Teutila, San Agustín de las Juntas, Tataltepec de Valdés, San Juan Atepec, Santiago Tillo, Soledad Etna, San Mateo Piñas, Santa María Pápalo y San Jerónimo Tlacoahuaya, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.



Estructura normativa de las normas impugnadas¹²

Primer supuesto

"**Artículo [X]** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Segundo supuesto

"**Artículo [X]** Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."

"**Artículo [X]** Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8 % para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

"**Artículo [X]** Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) de 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

30. Para dar respuesta a los conceptos de invalidez de las accionantes a continuación se desarrolla el parámetro de control constitucional y, de manera posterior, se analiza la constitucionalidad de las contribuciones impugnadas.

Parámetro de control constitucional de los cobros por servicio de alumbrado público

31. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en reiteradas ocasiones ha declarado la invalidez de normas como las que se impugnan en este asunto, al analizar distintas leyes estatales de ingresos que gravaban el consumo de energía eléctrica. Recientemente, en las acciones de inconstitucionalidad

¹² De manera ejemplificativa, para una referencia formal se debe acudir a la transcripción de las normas impugnadas en el apartado anterior.



51/2021,¹³ **75/2021**¹⁴ y **77/2021**,¹⁵ resueltas en sesiones de cuatro de octubre y dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, en las cuales se **invalidaron** disposiciones similares también contenidas en las leyes de ingresos municipales del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

32. Entre otros precedentes, este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad **20/2020**, **96/2020** y **101/2020**,¹⁶ en sesión de ocho de octubre de dos mil veinte, declaró la invalidez de diversas normas de las leyes de ingresos municipales de Michoacán para el ejercicio fiscal de dos mil veinte. En éstas, los sujetos eran los residentes dentro de la demarcación de cada Municipio que consumieran energía eléctrica en sus predios bajo alguna de las tarifas impuestas por la Comisión Federal de Electricidad y la base del impuesto **era el consumo particular de energía eléctrica** que los gobernados realizan dentro de sus predios, a la que se le aplicaba una tarifa mensual.

33. El Pleno al analizar las referidas disposiciones, reiteró el criterio relativo a que cuando existe conflicto respecto de la naturaleza de las contribuciones, para efecto de determinar su constitucionalidad, se debe atender a la base imponible, al ser ésta la que revela el aspecto objetivo del hecho gravado por el legislador.¹⁷

¹³ Fallado por **unanidad de diez votos** de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos treinta y siete y treinta y ocho, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁴ Aprobado por **unanidad de nueve votos** de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat (ponente), 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. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

¹⁵ Aprobada por **mayoría de ocho votos** de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose de los párrafos cuarenta y seis y cuarenta y siete, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

¹⁶ Resueltas por unanimidad de once votos.

¹⁷ Resulta orientadora la tesis P.J. 72/2006, de rubro: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.". Localización: [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 918.



34. Lo anterior permite definir si la contribución analizada se trata de un impuesto o de un derecho, pues, mientras que los primeros son contribuciones sobre las que el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público o la prestación de un servicio a cambio del pago que debe efectuar el particular.

35. A partir de este parámetro, se determinó que las contribuciones entonces impugnadas constituían **impuestos** porque, para cubrir el costo que representa para el Municipio la prestación del servicio de alumbrado público en áreas de uso común, utilizaban como base el consumo de energía de los contribuyentes en los predios en que habitan o residen, circunstancia que no guarda relación con el beneficio de alumbrado del que gozan en plazas, parques, calles, avenidas, jardines y otros bienes de dominio público. Así, se concluyó que a pesar de que los artículos entonces impugnados denominaban a la contribución de mérito "derecho", materialmente regulaban un impuesto al consumo particular de energía eléctrica.

36. Lo anterior originó, en los precedentes mencionados, la declaratoria de inconstitucionalidad de los preceptos entonces controvertidos, primero, porque la regulación de los impuestos sobre el consumo de energía eléctrica es una atribución que sólo corresponde a la Federación, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁸ Además, porque las normas vulneraban los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, pues la base imponible (consumo de energía eléctrica) no atendía al valor del servicio de alumbrado público prestado, sino a una situación denotativa de capacidad contributiva, aunado a que con ello se permitía el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio.¹⁹

¹⁸ **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX. Para establecer contribuciones: ...

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica."

¹⁹ Se invocaron las jurisprudencias P. 6, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES



37. Con base en el parámetro de constitucionalidad antes descrito, se procede a examinar la regularidad de los artículos impugnados.

A. Primera categoría: normas que no prevén los elementos del derecho por el servicio de alumbrado público

38. Por lo que se refiere a la **primera categoría** relativa a las normas que no contienen ninguno de los elementos del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, sino que su contenido se limita a señalar que aquél se recaudará de conformidad con lo dispuesto en el capítulo I, del título tercero, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca. La parte accionante solicita que las normas impugnadas se lean como si en ellas se tuvieran por reproducidas las normas a las que la propia norma impugnada remite, esto es, los artículos 39 a 44 de la citada Ley de Hacienda Municipal.

39. Como se mencionó anteriormente, este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad **75/2021**²⁰ y **77/2021**,²¹ en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, declaró la **invalidez** de normas similares contenidas en las leyes de ingresos municipales de Oaxaca para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, sobre la base de que gravaban el consumo de ener-

QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.", (registro digital: 820237) y 2a./J. 25/2004, de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVÉN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.", (registro digital: 182038).

²⁰ Aprobado por **unanimidad de nueve votos** de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat (ponente), 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. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

²¹ Aprobada por **mayoría de ocho votos** de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose de los párrafos cuarenta y seis y cuarenta y siete, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.



gía eléctrica. De ahí que, en el presente asunto, se replican las consideraciones expuestas en tales precedentes.

40. En esos precedentes, el Tribunal Pleno determinó que para analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas era necesario acudir a la legislación a la que remiten: Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca. Ello, con la intención de **clasificar su contenido**.

41. Dicha conclusión se sustentó en la particularidad de las normas al no prever ningún elemento del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público. Lo anterior, pues el contenido de las normas se limitaba a remitir, para efecto de la recaudación, a la Ley de Hacienda Municipal del Estado y, por lo tanto, los vicios de inconstitucionalidad alegados, en realidad, se encontraban previstos en un ordenamiento distinto al impugnado.

42. Al respecto, se precisó que no es la primera vez que se analizan normas que remiten expresamente a otros ordenamientos para configurar en su totalidad los elementos esenciales de un tributo. Tal fue el caso de la acción de inconstitucionalidad **97/2020**,²² resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte, en la cual en el estudio de fondo fue necesario tomar en cuenta disposiciones contenidas en un ordenamiento distinto al impugnado, en ese caso, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Puebla.

43. En ese sentido, a fin de analizar las normas aquí impugnadas y obtener claridad respecto a la naturaleza del ingreso que el Municipio pretende recaudar, es oportuna la lectura de las normas a las que remiten. El contenido de dichas disposiciones es el siguiente:

²² Fallada por **unanimidad de once votos** de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos del cuarenta y uno al cuarenta y seis, el cincuenta y cuatro y el sesenta y uno y sesenta y dos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.



Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca

TÍTULO TERCERO. DE LOS DERECHOS

Capítulo I. Alumbrado Público

"**Artículo 39.** Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entenderá por servicio de alumbrado público, el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común."

"**Artículo 40.** Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores que se beneficie (sic) del servicio de alumbrado público que proporcione el municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio."

"**Artículo 41.** Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

"**Artículo 42.** El cobro de este derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario."

"**Artículo 43.** La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho a los Ayuntamientos del Estado, por conducto de sus Tesorerías Municipales."

44. Derivado del análisis tanto de las disposiciones anteriores como de las normas impugnadas, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que la orden de recaudación apuntada por el legislador local en las leyes de ingresos impugnadas es respecto de un tributo que se encuentra vinculado con el consumo de energía eléctrica y no así con la mera prestación de un servicio público de alumbrado.

45. Lo anterior se corrobora con lo establecido en el artículo 41 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, cuyo contenido es el siguiente: "Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y,



sólo para el caso de que éstas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

46. De la anterior transcripción es evidente que la orden de recaudación del Municipio recae respecto de una contribución que tiene como base el **consumo de energía eléctrica** de las personas propietarias o poseedores de predios, aplicando las tasas previstas en las leyes de ingresos municipales respectivas y, para el caso de que éstas no se publiquen, las tasas aplicables serán del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y del 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT.

47. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno concluye que los artículos cuestionados son **inconstitucionales** al prever el cobro del servicio de alumbrado público con base en una cuota establecida directamente sobre el consumo de energía eléctrica, para lo cual el Congreso Estatal no está facultado, toda vez que el establecimiento de contribuciones sobre energía eléctrica es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.²³

²³ Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 73/2006, de rubro y texto: "CONTRIBUCIONES SOBRE ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE INGRESOS DE SALINA CRUZ, TEHUANTEPEC, OAXACA, AL ESTABLECER MATERIALMENTE UN IMPUESTO DE DICHA NATURALEZA, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El referido numeral, establece una contribución a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo hecho imponible, de acuerdo con el contenido del artículo 31, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. No obstante lo anterior, el artículo 33 de dicho ordenamiento, al establecer que la base para el cálculo de este derecho es el importe del consumo que los propietarios y poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, revela que la base gravable se encuentra relacionada con un hecho imponible que no corresponde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público –hecho imponible característico de los impuestos y no de los derechos– y, que en el caso, consiste en dicho consumo de energía eléctrica. En este sentido, debe concluirse que el artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Tehuantepec, Oaxaca, contiene una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, y en concreto, un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, por lo que es violatorio del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) de la Constitución Federal, ya que dicho precepto dispone que es facultad del Congreso el establecimiento de las contribuciones sobre energía eléctrica." **Datos de localización:** Pleno. Novena Época. Registro digital: 174923. Derivada de la acción de inconstitucionalidad 23/2005. 27 de octubre de 2005. Unanimidad de nueve votos.



48. La anterior conclusión, debe entenderse también en relación con aquellas normas que, como ocurre en el caso por la propia remisión normativa, establecen una estimativa u orden de recaudación relacionada con competencias tributarias, pues no podría ordenarse recaudar un ingreso respecto de una contribución cuya materia no puede ser gravada por los Estados o los Municipios al constituir una facultad exclusiva de la Federación.

B. Segunda categoría: normas que prevén el cobro de derechos por el servicio de alumbrado público

49. A idéntica conclusión debe arribarse respecto de la **segunda categoría** de normas impugnadas. En este supuesto, las normas imponen a los propietarios o poseedores de predios el deber de pagar una cantidad por alumbrado público, con base en una cuota establecida sobre el consumo de energía eléctrica, que corresponde según el caso, del 8 % para las tarifas 01, 1A, IB, IC, 02, 03 y 07 y del 4 % para las tarifas 08, 8A, 12, y 12A.

50. Este Tribunal Pleno advierte que, a diferencia de las normas analizadas en la primera categoría, en este supuesto las disposiciones prevén expresamente los elementos del tributo en cuestión. Sin embargo, en ambos casos el legislador fue coincidente en determinar como base el consumo de energía eléctrica, por lo que se advierte el mismo vicio de inconstitucionalidad.

51. Este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad **51/2021**, en sesión de cuatro de octubre de dos mil veintiuno,²⁴ declaró la invalidez de normas con una estructura idéntica. La declaratoria de inconstitucionalidad se sustentó, en esencia, en que las normas preveían el cobro por servicio de alumbrado público, con base en una cuota establecida directamente sobre el con-

Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel; en su ausencia hizo suyo el asunto Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

²⁴ Fallado por **unanimidad de diez votos** de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos treinta y siete y treinta y ocho, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



sumo de energía eléctrica, lo cual corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión.

52. En dicho precedente, se determinó que el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad el consumo de energía eléctrica implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del Estado por concepto de servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva.

53. En el caso, las disposiciones impugnadas adolecen el mismo vicio de inconstitucionalidad advertido en el precedente, en tanto que la base imponible (consumo de energía eléctrica) no atiende al valor del servicio de alumbrado público prestado, sino a una situación denotativa de capacidad contributiva y, por tanto, procede declarar su **invalidez**.

C. Conclusión respecto de ambas categorías

54. Por lo antes expuesto, es claro que los artículos impugnados en el presente asunto deben declararse inválidos, pues presentan los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos en los precedentes antes identificados, ya que en éstos también prevalecen como elementos para determinar la base imponible el consumo de energía eléctrica del sujeto pasivo.

55. Por ende, con independencia de que las disposiciones impugnadas denominen a las contribuciones analizadas "derechos", lo cierto es que, como se adelantó, materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, tributo que es competencia exclusiva de la Federación, de ahí la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

56. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno declara la **invalidez** de los artículos 42 y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Juxtlahuaca; 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Solaga; 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de La Compañía; 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana; 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mazatlán; 18 de



la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Teutila; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ozolotepec; 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda; 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas; 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Amatitlán; 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tlapacoyan; 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atlatlahuca; 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás Jalieza; 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Carlos Yautepec; 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Quiépolani; 48 y 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas; 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Logueche; 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía Miahuatlán; 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Guienagati; 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía; 35 y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tataltepec de Valdés; 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Tenango; 33 y 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Atepec; 40 y 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo; 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lalana; 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla; 47, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad Etla; 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Monjas; 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán; 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo; 31 y 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Piñas; 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Yosonotú; 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Guelache; 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laollaga; 24 y 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Pápalo; 46 y 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tlacoachahuaya; 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario; 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Peras; 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Lalopa y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Apasco, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

TEMA II. COBROS POR BÚSQUEDA Y REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES

57. En su **segundo** concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que los artículos que imponen cobros por búsqueda



y reproducción de información existente en los archivos municipales son contrarios al principio de proporcionalidad tributaria porque no atienden al costo de los servicios que presta el Estado. Por su parte, en su **primer** concepto de invalidez, el Poder Ejecutivo Federal afirma que dichas normas vulneran el principio de gratuidad al prever cobros desproporcionados e injustificados.

58. Los argumentos sintetizados resultan **fundados**. Para explicar lo anterior, a continuación se transcriben las normas impugnadas:

Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Solaga, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 39.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja	2.00"

Ley de Ingresos del Municipio de La Compañía, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 38.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	2.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 30.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00."

**Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mazatlán, para el ejercicio fiscal de 2022**

"Artículo 27. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	60.00."

Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Teutila, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 23. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"VII.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	100.00."

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ozolotepec, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 29. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	1.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 27. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:



"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"II.	Copia certificada de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00."

Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 40. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	30.00
"IV.	Servicio de copias de documentos	1.00."

Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Amatitlán, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 41. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	30.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tlapacoyan, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 37. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	20.00."

**Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atlatlahuca, para el ejercicio fiscal de 2022**

"Artículo 35. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"a)	Búsqueda y certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	30.00."

Ley de Ingresos del Municipio de San Carlos Yautepec, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 60. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	30.00
"VI.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal	30.00
"VII.	Constancias y copias certificadas distintas a las anteriores	30.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Quiegolani, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 23. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA (PESOS)
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	1.00."



Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 58. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00
"VI.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal	50.00
"VII.	Constancias y copias certificadas distintas a las anteriores	50.00."

Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Logueche, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 33. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	70.00
"III.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal	80.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía Miahuatlán, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 31. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	100.00."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Guienagati, para el ejercicio fiscal de 2022**

"Artículo 20. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	30.00
"III.	Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	30.00
"IV.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal	30.00."

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 36. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	25.00
"IV.	Búsqueda de documentos	15.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Tataltepec de Valdés, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 45. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Certificación de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	30.00



"VI.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal para su certificación	200.00."
------	--	----------

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 47. El pago de los derechos a que se refiere esta sección deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

	"CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
"I.	Búsqueda de documentos	30.00
"X.	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de la Presidencia Municipal y Regidurías del Municipio por hoja, derivados de los actos administrativos de los Servidores Públicos Municipales	10.00."

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lalana, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 45. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

	"CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
"III.	Búsqueda de documentos	20.00
"IV.	Copias certificadas	50.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 28. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

	"CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	10.00."

**Ley de Ingresos del Municipio de Soledad Etna, para el ejercicio fiscal de 2022**

"Artículo 52. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"VI.	Copias simples de documentos diversos por hoja adicional	
"a	Personas físicas	30.00
"b	Persona moral	120.00
"XII.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal	30.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 47. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	100.00."

Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Piñas, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 42. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00."



Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Yosonotú, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 38.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja	10.00
"II.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal	50.00."

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Guelache, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 36.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	100.00
"III.	Constancias y copias certificadas distintas a las anteriores	100.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laollaga, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 41.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA (EN PESOS)
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00
"V.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal	50.00."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Pápalo, para el ejercicio fiscal de 2022**

"Artículo 30. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	25.00."

Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 56. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA (PESOS)
"Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales		60.00
"Búsqueda de documentos en el archivo municipal		100.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 33. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA (EN PESOS)
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00
"IV.	Búsqueda de documentos existentes en el archivo municipal	50.00
"V.	Certificación de documentos existentes en el archivo municipal, por foja	50.00."



Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Peras, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 38.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Lalopa, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 27.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	30.00
"VI.	Copia simple	200.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Apasco, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 42.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales	3.00
"IV.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal	100.00."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yosoyua, para el ejercicio fiscal de 2022**

"Artículo 29. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Yaveo, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 34. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		UMAS
	"Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	1.5 ²⁵ ."

Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio Ocotlán, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 48. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"II.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal	150.00."

²⁵ Equivalente a 144.33 pesos, de acuerdo con el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización (UMA).



Ley de Ingresos del Municipio de Guevea de Humboldt, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 49. El pago de los derechos a que se refiere esta sección deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Constancias y copias certificadas existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	40.00
"VI.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal	50.00."

Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio del Mar, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 50. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	35.00."

Ley de Ingresos del Municipio de Mariscal de Juárez, para el ejercicio fiscal de 2022

"Artículo 39. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00
"VI.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal	50.00."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tlalixtac, para el ejercicio fiscal de 2022**

"**Artículo 35.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	20.00."

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Comaltepec, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 24.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00
"III.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal	50.00."

Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tecomaxtlahuaca, para el ejercicio fiscal de 2022

"**Artículo 51.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

"CONCEPTO		CUOTA EN PESOS
"I.	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	100.00
"V.	Búsqueda de documentos en el archivo municipal	100.00
"XIV.	Por cada copia certificada adicional	100.00."



59. Antes del análisis de constitucionalidad de los artículos cuestionados, es importante precisar que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que las disposiciones que no están vinculadas a los procedimientos de acceso a la información pública no deben analizarse a la luz del principio de gratuidad en materia de acceso a la información, sino en función al principio de proporcionalidad tributaria.²⁶

60. En el caso, de la lectura de las disposiciones impugnadas se advierte que no establecen con absoluta certeza jurídica si lo gravado se encuentra vinculado directamente con el derecho de acceso a la información. Lo anterior se corrobora con el hecho de que las normas se localizan dentro de la sección tercera denominada "Certificaciones, constancias y legalizaciones", sin que, en ningún momento, el legislador previera expresamente que se trata de la regulación de búsqueda y reproducción de información derivado del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

61. De tal manera que, ante la incertidumbre causada por las propias legislaciones impugnadas por no establecer con absoluta certeza si gravan o no aspectos relacionados con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, lo procedente es analizarlas a la luz de los principios tributarios y no bajo la óptica del principio de gratuidad en materia de acceso a la información.

62. Ahora bien, de la transcripción de las normas impugnadas se desprenden cobros por búsqueda y expedición de copias simples o certificadas de documentos existentes en los archivos municipales, los cuales no se encuentran vinculados con los procedimientos de acceso a la información pública y, por ende, se analizan en función al principio de proporcionalidad tributaria.

63. En relación con el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política del País,²⁷ esta Suprema Corte

²⁶ Similar estudio realizó el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad **27/2021** y su acumulada **30/2021**, en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, **35/2021**, en sesión de treinta de septiembre de dos mil veintiuno, **105/2020**, en sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte, **93/2020**, en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte y **107/2020**, en sesión de trece de octubre de dos mil veinte.

²⁷ **"Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:



de Justicia de la Nación ha determinado que tratándose de derechos por servicios, este principio se cumple cuando se guarda una congruencia o equilibrio razonable entre el costo del servicio prestado y el monto de la cuota.

64. Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarias es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y es proporcional al costo que conlleva ese servicio.

65. Dicho criterio se encuentra contenido en las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J. 3/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."²⁸ y "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."²⁹

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

²⁸ **De texto:** "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." **Datos de localización:** Pleno. Novena Época. Registro digital: 196934. Derivada del amparo en revisión 5238/79. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

²⁹ **Datos de localización:** Pleno. Novena Época. Registro digital: 196933. Derivado del amparo en revisión 963/92. 23 de febrero de 1995. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.



66. A partir del parámetro de constitucionalidad antes descrito, se procede a examinar la regularidad de los artículos cuestionados. En primer lugar, se analizan las normas que establecen cobros de derechos por la expedición de copias certificadas y simples respecto de documentos que obren en las dependencias municipales, es decir, no relacionadas al derecho de acceso a la información.

67. Al analizar normas similares, las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación han determinado que la solicitud de copias certificadas y el pago de los derechos correspondientes implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.³⁰

68. Adicionalmente, este Alto Tribunal ha precisado que a diferencia de las copias simples que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; por lo que hace a las copias certificadas, éstas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.³¹

³⁰ Recientemente, al resolver la acción de inconstitucionalidad **35/2021**, en sesión de treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

³¹ Criterio contenido en la jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.), de rubro y texto: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006). Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud



69. En ese sentido, las Salas de este Alto Tribunal determinaron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado. En otras palabras, 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.

70. Es importante precisar que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio.

71. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno concluye que los artículos que establecen cuotas por la expedición de copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales que oscilan entre **\$20.00** pesos (veinte pesos, 00/100 moneda nacional) hasta **\$100.00** pesos (cien pesos, 00/100 moneda nacional),³² así como entre **\$10.00** pesos (diez pesos, 00/100 moneda nacional)

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.

Datos de localización: Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 160577. Derivada del amparo en revisión 153/2007. 11 de abril de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Mariana Mureddu Gilabert.

³² Artículos 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mazatlán; 27, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda; 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tlapacoyan; 58, fracción VII, en la porción normativa "y copias certificadas", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas; 45, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lalana; 36, fracción III, en la porción normativa "y copias certificadas", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Guelache; 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yosoyua; 35, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atatlahuca, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.



hasta **\$100.00** pesos (cien pesos, 00/100 moneda nacional) por cada hoja,³³ vulneran el principio de proporcionalidad tributaria porque 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.³⁴

72. A idéntica conclusión debe arribarse respecto de los artículos que imponen cobros por copias simples de documentos que obren en las dependencias municipales que oscilan entre **\$10.00** pesos (diez pesos, 00/100 moneda nacional) hasta **\$200.00** pesos (doscientos pesos, 00/100 moneda nacional),³⁵

³³ Artículos 60, fracciones I y VII, en la porción normativa "y copias certificadas", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Carlos Yautepec; 45, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tataltepec de Valdés; 47, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo; 33, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario; 49, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guevea de Humboldt; 51, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tecomaxtlahuaca, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

³⁴ Sirve de apoyo la tesis aislada 2a. XXXIII/2010, de rubro y texto: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de \$13.69 (sin ajuste) y \$14.00 (con ajuste) por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente." **Datos de localización:** Segunda Sala. Novena Época. Registro digital: 164477. Derivado del amparo en revisión 115/2010. 14 de abril de 2010. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: David Rodríguez Matha.

³⁵ Artículos 30, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana; 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas; 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Amatitlán; 58, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas; 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Logueche; 31, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía Miahuatlán; 20, fracciones I y III,



así como entre **\$3.00** pesos (tres pesos, 00/100 moneda nacional) hasta **\$120.00** pesos (ciento veinte pesos, 00/100 moneda nacional) por cada hoja,³⁶ en tanto que son igualmente desproporcionales por no guardar una relación razonable con el costo del servicio ni con los materiales utilizados.

73. En segundo lugar, este Tribunal Pleno declara la **invalidez** de las disposiciones que prevén cobros por la búsqueda de información en los archivos municipales que oscilan entre **\$15.00** pesos (quince pesos, 00/100 moneda nacional) hasta **\$200.00** pesos (doscientos pesos, 00/100 moneda nacional).³⁷

de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Guienagati; 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía; 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla; 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán; 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Piñas; 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Yosonotú; 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Guelache; 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laollaga; 30, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Pápalo; 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario; 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Peras; 27, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Lalopa; 34, en su porción normativa "*Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales 1.5 UMA*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Yaveo; 50, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio del Mar; 39, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mariscala de Juárez; 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tlalixtac; 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Comaltepec; 51, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tecomaxtlahuaca, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

³⁶ Artículos 52, fracción VI, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad Etla; 56, en la porción normativa "*Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales 60.00*", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya; 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Apasco, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

³⁷ Artículos 23, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Teutila; 60, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Carlos Yautepec; 58, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas; 33, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Logueche; 20, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Guienagati; 36, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía; 45, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tataltepec de Valdés; 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo; 45, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lalana; 52, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad Etla; 38, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Yosonotú; 41, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laollaga; 56, en la porción normativa "*Búsqueda de documentos en el archivo municipal 100.00*", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya; 33, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario; 42, fracción IV, de la Ley de



Lo anterior se sustenta en que este Alto Tribunal ha invalidado artículos que prevén cobros por búsqueda de información no derivada de acceso a la información, sobre la base de que la búsqueda de documentos requiere menores recursos que la certificación o la expedición de copias simples, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado.³⁸

74. Consecuentemente, se declara la **invalidez** de los artículos 30, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana; 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mazatlán; 23, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Teutila; 27, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda; 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas; 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Amatitlán; 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tlapacoyan; 35, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atlatlahuca; 60, fracciones I, VI y VII, en la porción normativa "*y copias certificadas*", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Carlos Yautepec; 58, fracciones I, VI y VII, en la porción normativa "*y copias certificadas*", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas; 33, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Logueche; 31, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía Miahuatlán; 20, fracciones I, III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Guienagati; 36, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía; 45, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tataltepec de Valdés; 47, fracciones I y X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago

Ingresos del Municipio de Magdalena Apasco; 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio Ocotlán; 49, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guevea de Humboldt; 39, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mariscala de Juárez; 24, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Comaltepec; 51, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tecomaxtlahuaca, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

³⁸ En similares términos se resolvió la acción de inconstitucionalidad **33/2021**, en sesión de siete de octubre de dos mil veintiuno, por **unanimidad** de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), 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.



Tillo; 45, fracciones III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lalana; 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla; 52, fracciones VI, incisos a) y b), y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad Etlá; 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán; 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Piñas; 38, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Yosonotú; 36, fracciones I y III, en la porción normativa "y copias certificadas", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Guelache; 41, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laollaga; 30, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Pápalo; 56, en las porciones normativas "*Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales 60.00*" y "*Búsqueda de documentos en el archivo municipal 100.00*", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya; 33, fracciones I, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario; 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Peras; 27, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Lalopa; 42, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Apasco; 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yosoyua; 34, en su porción normativa "*Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales 1.5 UMA*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Yaveo; 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio Ocotlán; 49, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guevea de Humboldt; 50, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio del Mar; 39, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mariscala de Juárez; 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tlalixtac; 24, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Comaltepec y 51, fracciones I, V y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tecomaxtlahuaca, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

75. 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 Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las acciones de inconstitucionalidad se desestimaron respecto de los artículos 39, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Solaga, 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio



de La Compañía, 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ozolotepec, 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Quiébolani y 40, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas porque en la sesión de veinticinco de octubre de dos mil veintidós únicamente se manifestaron seis votos por su invalidez.

76. SÉPTIMO.—Efectos. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,³⁹ señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito

³⁹ **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."



que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

77. En cumplimiento a lo anterior, conforme con los razonamientos expuestos en la presente resolución, **las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Oaxaca.**

78. Sin que sea procedente extender los efectos de invalidez a diversas normas,⁴⁰ como lo pretenden las accionantes, al no actualizarse las hipótesis del artículo 41, fracción IV, en relación con el numeral 73, ambos de la ley reglamentaria de la materia, al no advertir alguna norma que dependa de las invalidadas o vinculada con el tributo en análisis que contenga los mismos vicios aquí advertidos.⁴¹

79. Finalmente, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro, el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca deberá abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucional que las normas declaradas inválidas en este fallo.

80. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

⁴⁰ En similares términos se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad **75/2021**, **77/2021** y **51/2021**, en las que se analizaron disposiciones idénticas a las aquí invalidadas y, se concluyó, improcedente la extensión de los efectos.

⁴¹ Conforme a las jurisprudencias siguientes: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.". P./J. 53/2010, registro digital: 164820, Pleno, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.". P./J. 32/2006, registro digital: 176056, Pleno, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169.



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

RESUELVE

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO.—Se **desestima** la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada, respecto de los artículos 39, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Solaga, 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Compañía, 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ozolotepec, 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Quiérolani y 40, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 42 y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Juxtlahuaca; 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Solaga; 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de La Compañía; 27 y 30, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana; 24 y 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mazatlán; 18 y 23, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Teutila; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ozolotepec; 21 y 27, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda; 35 y 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas; 37 y 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Amatitlán; 34 y 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tlapacoyan; 32 y 35, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atatlahuca; 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás Jalieza; 56 y 60, fracciones I, VI y VII, en su porción normativa "y copias certificadas", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Carlos Yautepec; 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Quiérolani; 48, 49 y 58, fracciones I, VI y VII, en su porción normativa "y copias certificadas", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas; 30 y 33, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Logueche; 28 y 31, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía Miahuatlán; 16 y 20, fracciones I, III y IV, de la Ley de Ingresos del



Municipio de Santa María Guienagati; 32 y 36, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía; 35, 36 y 45, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tataltepec de Valdés; 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Tenango; 33 y 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Atepec; 40, 41 y 47, fracciones I y X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo; 42 y 45, fracciones III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lalana; 25 y 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla; 47, párrafo primero y 52, fracciones VI, incisos a) y b), y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad Etna; 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Monjas; 43 y 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán; 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo; 31, 32 y 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Piñas; 34 y 38, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Yosonotú; 32 y 36, fracciones I y III, en su porción normativa "y copias certificadas", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Guelache; 37 y 41, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laollaga; 24, 25 y 30, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Pápalo; 46, 47 y 56, en sus porciones normativas "*Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales 60.00*" y "*Búsqueda de documentos en el archivo municipal 100.00*", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya; 30 y 33, fracciones I, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario; 35 y 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Peras; 23 y 27, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Lalopa; 37 y 42, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Apasco; 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yosoyua; 34, en su porción normativa "*Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales 1.5 UMA*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Yaveo; 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio Ocotlán; 49, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guevea de Humboldt; 50, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio del Mar; 39, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mariscal de Juárez; 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tlalixtac; 24, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Comaltepec; 51, fracciones I, V y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tecomaxtlahuaca, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022, publicadas en el



Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de abril de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando séptimo de esta ejecutoria.

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

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

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

En relación con el punto resolutive 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 Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, oportunidad, legitimación, precisión de las normas impugnadas y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de la propuesta, de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, y presidente Zaldívar, la propuesta del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado "COBROS POR BÚSQUEDA Y REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES", respecto de declarar la



invalidez de los artículos 39, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Solaga, 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Compañía, 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ozolotepec, 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Quiébolani y 40, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós. Votaron a favor de la propuesta y por reconocer la validez de esos preceptos, la señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

Dado el resultado obtenido, al no expresarse una votación calificada respecto de la invalidez de los referidos numerales, en términos de lo previsto en el artículo 72, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos mencionados.

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 con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo 48, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de la propuesta del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado "COBROS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO", consistente en declarar la invalidez de los artículos 42 y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Juxtlahuaca; 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Solaga; 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de La Compañía; 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana; 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mazatlán; 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Teutila; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ozolotepec; 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda; 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas; 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Amatitlán; 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tlapacoyan; 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atatlahuca; 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás Jalieza; 56 de la Ley de Ingresos del Mu-



nicipio de San Carlos Yautepec; 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Quiegotani; 48 y 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas; 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Logueche; 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía Miahuatlán; 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Guienagati; 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía; 35 y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tataltepec de Valdés; 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Tenango; 33 y 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Atepec; 40 y 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo; 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lalana; 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla; 47, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad Etla; 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Monjas; 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán; 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo; 31 y 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Piñas; 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Yosonotú; 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Guelache; 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laollaga; 24 y 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Pápalo; 46 y 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya; 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario; 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Peras; 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Lalopa y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Apasco, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de la propuesta del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado "COBROS POR BÚSQUEDA Y REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES", consistente en declarar la invalidez de los artículos 30, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana; 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mazatlán; 23, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Teutila; 27, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda; 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas; 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Amatitlán; 37, frac-



ción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tlapacoyan; 35, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atlatlahuca; 60, fracciones I, VI y VII, en la porción normativa "y copias certificadas", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Carlos Yautepec; 58, fracciones I, VI y VII, en la porción normativa "y copias certificadas", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas; 33, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Logueche; 31, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía Miahuatlán; 20, fracciones I, III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Guienagati; 36, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía; 45, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tataltepec de Valdés; 47, fracciones I y X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo; 45, fracciones III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lalana; 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla; 52, fracciones VI, incisos a) y b) y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad Etlá; 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán; 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Piñas; 38, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Yosonotú; 36, fracciones I y III, en la porción normativa "y copias certificadas", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Guelache; 41, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laollaga; 30, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Pápalo; 56, en las porciones normativas "Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales 60.00" y "Búsqueda de documentos en el archivo municipal 100.00", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya; 33, fracciones I, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario; 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Peras; 27, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Lalopa; 42, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Apasco; 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yosoyua; 34, en su porción normativa "Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales 1.5 UMA", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Yaveo; 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio Ocotlán; 49, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guevea de Humboldt; 50, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio del Mar; 39, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mariscala de Juárez; 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del



Municipio de Santa María Tlalixtac; 24, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Comaltepec; 51, fracciones I, V y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tecomaxtlahuaca, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) Determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca, 3) Vincular al Congreso del Estado para que, en lo futuro, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados y 4) Notificar la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del párrafo 79, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 2) Sin que sea necesario extender los efectos de invalidez a diversas normas. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra, por la invalidez por extensión de los artículos respectivos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca. La señora Ministra Piña Hernández anunció un voto concurrente y la señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



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

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

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P. 6. citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Números 2-6, marzo a julio de 1988, página 17.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 y P./J. 3/98 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, páginas 41 y 54, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 25/2004, P./J. 73/2006, 2a. XXXIII/2010 y 1a./J. 132/2011 (9a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIX, marzo de 2004, página 317; XXIII, junio de 2006, página 919; XXXI, junio de 2010, página 274 y Décima Época, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, página 2077, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de septiembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 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 25 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto de minoría que formulan la Ministra Loretta Ortiz Ahlf y el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 67/2022 y su acumulada 70/2022.

En sesión de veinticinco de octubre del dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad y su acumulada identificada al rubro en que se declaró la invalidez de diversos



artículos de leyes de ingresos de algunos Municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal dos mil veintidós por prever, entre otras cosas, derechos por concepto de servicio de alumbrado público, ya que materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, lo que corresponde al ámbito de competencia exclusiva de la Federación.

Al igual que en la acción de inconstitucionalidad 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022, resueltas en sesión de dieciocho de octubre pasado, en el apartado de efectos se declaró la invalidez por extensión de normas que contienen el mismo vicio de inconstitucionalidad entonces advertido, ya que establecen que "[e]ste derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca", sin que se declararan inválidas, también por extensión, las disposiciones de la ley hacendaria estatal, que son las que realmente presentan el vicio de inconstitucionalidad respecto del concepto de alumbrado público, pues prevén como base de ese derecho el consumo de energía eléctrica.

Tal como votamos en el precedente mencionado, consideramos que cuando las leyes de ingresos no crean el derecho de alumbrado público, sino que simplemente señalan que debe cobrarse y recaudarse conforme a la Ley de Hacienda Municipal, sólo se hace una remisión, es decir, no se crea el tributo en la ley de ingresos sino que únicamente se prevé su recaudación, de ahí que cuando sólo se declara la inconstitucionalidad del precepto que remite, la ley sustantiva que en este caso es la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca continúa vigente.

Estimamos que la declaratoria de inconstitucionalidad así efectuada no resuelve totalmente el problema, porque la ley sustantiva sigue vigente atendiendo al criterio del Tribunal Pleno que señala que no existe inconveniente constitucional alguno para recaudar impuestos, derechos o contribución especial aun cuando no estén enumeradas en la ley de ingresos del año de que se trate, ya que no hay precepto constitucional que se refiera a una ley de ingresos tratándose de Municipios, dado que la Constitución Federal sólo se refiere a que los mexicanos están obligados a contribuir a los gastos públicos en la forma proporcional y equitativa que señala en las leyes, para lo cual, ello puede hacerse en uno o varios ordenamientos.

Por tanto, consideramos que en el caso en que las leyes de ingresos sólo prevén la recaudación conforme a las leyes sustantivas, esto es, que sólo remiten a ellas, deben invalidarse las últimas, atendiendo a la jurisprudencia P./J. 53/2010 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA



INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.",¹ pues en la acción de inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada 88/2009, de la que derivó dicho criterio, se establecieron los requisitos o aspectos a considerar para determinar la invalidez por extensión de las normas.

Cabe aclarar que, en general, hemos votado en contra de la invalidez por extensión cuando, por ejemplo, se dice simple y llanamente "*por mismo vicio*" pues realmente no se hace un análisis de dichas normas y sólo se agregan en el apartado de efectos, sin embargo, en el caso estamos de manera clara ante una dependencia o interrelación entre un precepto y otro, tan es así que para resolver sobre la constitucionalidad de las normas efectivamente controvertidas se analizan los preceptos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.

De ahí que consideramos que se está en el supuesto de la jurisprudencia citada en cuanto a la invalidación indirecta, y uno de los criterios a que se refiere, señala: "*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.*"

Por ello nos parece que en el caso dicha jurisprudencia da solución a este problema, es decir, para que sea efectiva la declaratoria de inconstitucionalidad es necesario hacerla extensiva a los artículos 39, 40 y 41 de la Ley de Hacienda Municipal, que son los que realmente prevén el cobro por consumo de energía eléctrica y no la simple remisión. Y es que, a nuestro juicio, no basta declarar la inconstitucionalidad de los artículos de las leyes de ingresos que sólo hacen la remisión, ya que ello podría llevar a que el Municipio pueda legal y constitucionalmente cobrar el supuesto derecho de alumbrado público con base en la ley sustantiva que continuaría vigente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Jurisprudencia P./J. 53/2010, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*. Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro digital: 164820.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES EN MATERIA DE ARCHIVOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) PUEDE PRESENTARLA EN REPRESENTACIÓN DE ESTE ENTE LEGITIMADO (ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN IV, Y 32, FRACCIONES I Y II, DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SE ENCUENTRA LEGITIMADA PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES DE CARÁCTER FEDERAL O LOCAL QUE VULNEREN LOS DERECHOS HUMANOS CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE MÉXICO SEA PARTE [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PUEDE PRESENTARLA EN REPRESENTACIÓN DE ESTE ENTE LEGITIMADO (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

V. ARCHIVOS. FINALIDAD DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE FEBRERO DE 2014, A LOS ARTÍCULOS 6o. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FACULTÓ AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EMITIR UNA LEY GENERAL EN LA MATERIA.



VI. FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

VII. LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL EN MATERIAS CONCURRENTES. SU VALIDEZ DEPENDE DE LO ESTABLECIDO TANTO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL COMO EN LAS LEYES GENERALES.

VIII. ARCHIVOS. LA LEY GENERAL DE LA MATERIA CONSTITUYE EL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE LAS NORMAS LOCALES QUE REGULAN UN ASPECTO PREVISTO EN AQUÉLLA.

IX. ARCHIVOS. OBLIGACIONES A CARGO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL ESTABLECIMIENTO DE SUS SISTEMAS LOCALES, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

X. ARCHIVOS. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REGULAR SUS SISTEMAS LOCALES SE ENCUENTRA LIMITADA A QUE LA INTEGRACIÓN, ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO DE ÉSTOS SE PREVEA EN TÉRMINOS EQUIVALENTES A LOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XI. ARCHIVOS. EL DISEÑO DE SU SISTEMA A NIVEL LOCAL SERÁ EQUIVALENTE AL NACIONAL, CUANDO AQUÉL NO ENTORPEZCA, DIFICULTE O IMPOSIBILITE EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL, NI SU DEBIDA COORDINACIÓN.

XII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE ZACATECAS Y SUS MUNICIPIOS. LA LEY RELATIVA NO ESTABLECE LA SUPLETORIEDAD DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 3, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EN LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS Y", DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE ZACATECAS Y SUS MUNICIPIOS).

XIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE ZACATECAS Y SUS MUNICIPIOS. LA LEY RELATIVA, AL PREVER LA SUPLETORIEDAD DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES Y LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICAS E HISTÓRICAS, VULNERA EL MANDATO



DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE INDICAN: "LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES" Y "LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICAS E HISTÓRICAS" DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE ZACATECAS Y SUS MUNICIPIOS).

XIV. SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. SU CONCEPTO.

XV. SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.

XVI. ARCHIVOS. LA IMPLEMENTACIÓN DE UN REGISTRO LOCAL NO SE ENCUENTRA DENTRO DE LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LOS ESTADOS EN LA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN XLIX, 11, FRACCIÓN IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "Y EN EL REGISTRO ESTATAL", 92, 93, 94, 95 Y 127, FRACCIÓN VI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y EN EL REGISTRO ESTATAL", DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE ZACATECAS Y SUS MUNICIPIOS).

XVII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE ZACATECAS Y SUS MUNICIPIOS. LA LEY RELATIVA, AL PREVER QUE LOS PARTICULARES PODRÁN IMPUGNAR LAS DETERMINACIONES O LAS RESOLUCIONES DEL ÓRGANO GARANTE, EN RELACIÓN CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE UN DOCUMENTO CON VALORES HISTÓRICOS, QUE NO HAYA SIDO TRANSFERIDO A UN ARCHIVO HISTÓRICO Y QUE CONTENGA DATOS PERSONALES SENSIBLES, ANTE LAS AUTORIDADES COMPETENTES DEL ESTADO DE ZACATECAS O ANTE EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SEGÚN CORRESPONDA, CONTRAVIENE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 39, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE ZACATECAS Y SUS MUNICIPIOS).

XVIII. ARCHIVOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ESTÁN FACULTADAS PARA DETERMINAR LOS ARCHIVOS QUE CONSTITUYEN SU PATRIMONIO DOCUMENTAL, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE EL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN EJERZA SUS FACULTADES CONFORME A LA LEY GENERAL Y EMITA DECLARATORIAS DE PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA NACIÓN.



XIX. ARCHIVOS. CUANDO UN DOCUMENTO QUE ES PARTE DEL PATRIMONIO DOCUMENTAL DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA PASA A SER CONSIDERADO PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA NACIÓN, QUEDA SUJETO, EXCLUSIVAMENTE, A LA JURISDICCIÓN DE LA FEDERACIÓN.

XX. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE ZACATECAS Y SUS MUNICIPIOS. EL LEGISLADOR LOCAL FUE OMISO EN REGULAR EN LA LEY RESPECTIVA LA FACULTAD DE RECUPERAR LOS DOCUMENTOS DE ARCHIVO QUE CONSTITUYAN PATRIMONIO DOCUMENTAL DEL ESTADO EN POSESIÓN DE PARTICULARES, CUANDO ESTÉ EN RIESGO SU INTEGRIDAD (FUNDADA LA OMISIÓN LEGISLATIVA DE ESTABLECER EN LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE ZACATECAS Y SUS MUNICIPIOS LA POSIBILIDAD DE QUE EL ARCHIVO GENERAL ESTATAL PUEDA RECUPERAR LA POSESIÓN DE UN DOCUMENTO DE ARCHIVO QUE CONSTITUYA PATRIMONIO DOCUMENTAL DEL ESTADO EN CONCORDANCIA CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 97 DE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS).

XXI. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE ZACATECAS Y SUS MUNICIPIOS. EL LEGISLADOR LOCAL FUE OMISO EN PREVER EN LA LEY RESPECTIVA LA AUTORIZACIÓN A FAVOR DE LOS PARTICULARES PARA RESTAURAR EL PATRIMONIO DOCUMENTAL QUE TENGAN EN POSESIÓN, CON EL PROPÓSITO DE QUE SEA CONSERVADO (FUNDADA LA OMISIÓN LEGISLATIVA DE PREVER EN LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE ZACATECAS Y SUS MUNICIPIOS LA AUTORIZACIÓN A FAVOR DE LOS PARTICULARES, PARA RESTAURAR EL PATRIMONIO DOCUMENTAL QUE TENGAN EN POSESIÓN, CON EL PROPÓSITO DE QUE SEA CONSERVADO).

XXII. ARCHIVOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ESTABLECER LOS DELITOS EN MATERIA DE ARCHIVOS EN LA LEGISLACIÓN DE LA ENTIDAD (INFUNDADA LA OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA A LA NO PREVISIÓN DE CIERTOS DELITOS EN MATERIA ARCHIVÍSTICA EN LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE ZACATECAS Y SUS MUNICIPIOS).

XXIII. ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE ZACATECAS Y SUS MUNICIPIOS. LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR LOCAL DE ESTABLECER EN LA LEY RELATIVA LA AUTORIDAD QUE CONOCERÁ DE LOS DELITOS DE ARCHIVOS EN EL ÁMBITO LOCAL, COMO SÍ LO HACE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS EN



SU ARTÍCULO 123, EN RELACIÓN CON LOS DELITOS DEL ORDEN FEDERAL, NO TRASCIENDE A LA HOMOLOGACIÓN O AL SISTEMA DE ARCHIVOS NI GENERA UNA DEFICIENTE REGULACIÓN.

XXIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LAS PORCIONES "LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES" Y "LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS"; 4, FRACCIÓN XLIX, 11, FRACCIÓN IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "Y EN EL REGISTRO ESTATAL", 39, PÁRRAFO ÚLTIMO, 92, 93, 94, 95, Y 127, FRACCIÓN VI, EN LA PORCIÓN "Y EN EL REGISTRO ESTATAL" DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE ZACATECAS Y SUS MUNICIPIOS).

XXV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, A MÁS TARDAR EN EL PERIODO ORDINARIO DE SESIONES SIGUIENTE A QUE ÉSTA SE LE NOTIFIQUE, SUBSANE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS DECLARADAS FUNDADAS (VINCULACIÓN AL CONGRESO DEL ESTADO DE ZACATECAS PARA QUE, EN EL SIGUIENTE PERIODO ORDINARIO DE SESIONES, ESTABLEZCA EN LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO QUE, EN TODO MOMENTO, EL ARCHIVO GENERAL PUEDE RECUPERAR LA POSESIÓN DE DOCUMENTOS DE ARCHIVO QUE CONSTITUYAN PATRIMONIO DOCUMENTAL DEL ESTADO, CUANDO SE PONGA EN RIESGO SU INTEGRIDAD, Y QUE LOS PARTICULARES EN POSESIÓN DE ESE TIPO DE DOCUMENTOS PODRÁN RESTAURARLOS, PREVIA AUTORIZACIÓN Y BAJO LA SUPERVISIÓN DEL ARCHIVO GENERAL, ATENDIENDO A LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 96 Y 97 DE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS, SIN REITERAR LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LA SENTENCIA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 113/2021 Y SU ACUMULADA 115/2021. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS



PERSONALES Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 11 DE ABRIL DE 2023. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: MARÍA CRISTINA VILLEDA OLVERA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad en las que solicitan se declare la invalidez del Decreto Número 669, por el que se expide la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el tres de julio de dos mil veintiuno, en particular, sus artículos 3, párrafo segundo, en las porciones normativas que indican: "en la Ley General de Archivos y", "la Ley General de Bienes Nacionales" y "la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas"; 4, fracción XLIX, 11, fracción IV, 39, 92, 93, 94, 95, 97, 127, "fracción V" y 135, así como diversas omisiones, respectivamente.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno es competente para conocer del presente asunto.	9 y 10
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS Y OMISIONES RECLAMADAS	Se tienen por impugnados los artículos 3, párrafo segundo, en las porciones normativas "en la Ley General de Archivos y", "la Ley General de Bienes Nacionales" y "la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas", 4, fracción XLIX, 11, fracción IV, 39, último párrafo, 92, 93, 94, 95, 97, 127, fracción VI, y 135, así como diversas omisiones de la Ley de Archivos local.	10 y 11
III.	OPORTUNIDAD	Los escritos iniciales son oportunos.	11 y 12



IV.	LEGITIMACIÓN	Los escritos iniciales fueron presentados por parte legitimada.	12-15
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	No se hicieron valer causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte de oficio la actualización de alguno.	15
VI.	ESTUDIO DE FONDO VI.1. Parámetro de Regularidad	Se retoman diversos precedentes en los que el Tribunal Pleno se pronunció en relación con el parámetro de regularidad en materia de archivos.	15-44 (15-21)
	VI.2. Supletoriedad en materia estatal de archivos	<p>Por una parte, se reconoce la validez de la porción normativa "en la Ley General de Archivos y", prevista en el segundo párrafo del artículo 3 de la ley local de archivos, al considerar que dicha porción no alude a una aplicación supletoria, sino que sólo establece que a falta de disposición expresa se estará a lo previsto en la ley general.</p> <p>Por otro lado, se declara la invalidez del segundo párrafo del artículo 3 de la ley local pues contraviene lo dispuesto en la ley general, al prever la supletoriedad de la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, ya que se establece un marco normativo de supletoriedad distinto al establecido por el legislador federal.</p>	(21-26)



VI.3. Creación de un Registro Estatal de Archivos(ParCentra)	Se declara la invalidez de los artículos 4, fracción XLIX, 11, fracción IV y 127, fracción VI, ambos en su porción normativa "y en el Registro Estatal", 92, 93, 94 y 95 de la ley local de archivos, en tanto que la existencia y la regulación del Registro Estatal de Archivos no es materia disponible para el legislador de Zacatecas.	(26-30)
VI.4. Impugnación de resoluciones del organismo garante	Se declara la invalidez del último párrafo del artículo 39 de la legislación impugnada, en virtud de que remite a un medio de impugnación distinto al establecido por el legislador federal, en relación con el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles; y soslaya el sistema de impugnación previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	(30-33)
VI.5. Facultades relacionadas con el patrimonio documental en posesión de particulares	Se declara fundado el concepto de invalidez en el que se aduce que el legislador local fue omiso en regular lo relativo a la recuperación de los documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado en posesión de particulares, cuando esté en riesgo su integridad. Asimismo, se estima fundada la diversa omisión de prever la autorización a favor de los particulares para restaurar el patrimonio	(33-40)



		documental que tengan en posesión, con el propósito de que sea conservado.	
	VI.6. Autoridad responsable para conocer de delitos en materia estatal de archivos	Se declara infundado el argumento en el que se aduce que la ley local de archivos es omisa en establecer la autoridad que conocerá de los delitos de la materia de archivos en el ámbito local, pues a pesar de que, en efecto, no se especifica la autoridad competente para sancionar tales delitos, de una interpretación de la normativa, se desprende que la autoridad penal competente para sancionarlos es la relativa al ámbito local.	(40-44)
VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	<p>1. Se declara la invalidez de los artículos 3, segundo párrafo, en las porciones "la Ley General de Bienes Nacionales" y "la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos"; 4, fracción XLIX; 11, fracción IV, en la porción normativa que indica: "y en el Registro Estatal"; 39, último párrafo, 93; 94; 95; y 127, fracción VI, en la porción "y en el Registro Estatal" todos de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios.</p> <p>La declaratoria de invalidez <u>surtirá efectos</u> a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado.</p>	44 y 45



		<p>Se vincula al Congreso del Estado para que en el periodo ordinario de sesiones siguiente a que se le notifique esta sentencia subsane las omisiones advertidas. Además, se precisa que <u>el vacío normativo</u> generado con las declaratorias de invalidez y por las omisiones detectadas deberán colmarse aplicando, en lo que resulten equivalentes, las disposiciones de la Ley General de Archivos.</p>	
VIII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.</p> <p>SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 3, párrafo segundo, en su porción normativa "en la Ley General de Archivos y", y 135 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 669, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil veintinueve, en atención al apartado VI de esta determinación.</p> <p>TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 3, párrafo segundo, en sus porciones normativas "la Ley General de Bienes Nacionales" y "la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas", 4, fracción XLIX, 11, fracción IV, en su porción normativa "y en el Registro Estatal", 39, párrafo último, del 92 al 95 y 127, fracción VI, en su</p>	45 y 46



	<p>porción normativa "y en el Registro Estatal", de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 669, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Zacatecas, en términos de lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.</p> <p>CUARTO.—Se vincula al Congreso del Estado de Zacatecas para que en el siguiente periodo ordinario de sesiones, establezca en la Ley de Archivos para el Estado que, en todo momento, el Archivo General puede recuperar la posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado, cuando se ponga en riesgo su integridad; y que los particulares en posesión de ese tipo de documentos, podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo General, atendiendo a lo previsto en los artículos 96 y 97 de la Ley General de Archivos, sin reiterar los vicios advertidos en esta sentencia, de conformidad con los apartados VI y VII de esta ejecutoria.</p> <p>QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	--



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

SENTENCIA

1. Mediante la cual resuelve la acción de inconstitucionalidad 113/2021 y su acumulada 115/2021, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH") y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante, "INAI"), en contra del Decreto Número 669, por el que se expide la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el tres de julio de dos mil veintiuno, en particular, sus artículos 3, párrafo segundo, en las porciones normativas que indican: "en la Ley General de Archivos y", "la Ley General de Bienes Nacionales" y "la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas"; 4, fracción XLIX, 11, fracción IV, 39, 92, 93, 94, 95, 97, 127, fracción VI y 135, así como diversas omisiones, respectivamente.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

2. **Presentación del escrito inicial por el INAI.** Mediante oficio presentado el veintiséis de julio de dos mil veintiuno vía electrónica, a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, director general de Asuntos Jurídicos del INAI, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el tres de julio de dos mil veintiuno, en particular, de los artículos 4, fracción XLIX, 11, fracción IV, 39, 92, 93, 94, 95, 97, 127, "fracción V", y 135, así como de diversas omisiones que detalla en sus conceptos de invalidez.

3. **Conceptos de invalidez.** El INAI aduce que la normativa impugnada no se encuentra armonizada con la Ley General de Archivos y, por ende, que se violan los artículos 1o., 6o., apartado A, 14, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución General, medularmente, bajo los siguientes argumentos:



• **Primero. Creación de un Registro Estatal de Archivos.** Los artículos 4, fracción XLIX, 11, fracción IV, 93, 94, 95 y 127, fracción VI, de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios son inconstitucionales al prever un Registro Estatal de Archivos.

Las Legislaturas Estatales no tienen libertad configurativa para legislar en materia de registro estatal de archivos, ya que la Ley General de Archivos prevé que el Sistema Nacional de Archivos contará con un Registro Nacional administrado por el Archivo General de la Nación, en términos de la normatividad emitida por el Consejo Nacional. En específico, del análisis de los artículos 78 al 81 y décimo tercero transitorio de la Ley General de Archivos, se desprende la intención de contar con una base registral única alimentada por la información que habrán de registrar los sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno, pues suponer que los Estados pueden legislar en materia de registro estatal de archivos, implicaría duplicidad de funciones sobre un mismo tema.

• **Segundo. Impugnación de resoluciones del organismo garante local.** El artículo 39 de la Ley de Archivos estatal es inconstitucional, toda vez que, contrario al diverso 38 de la Ley General de Archivos, establece que los particulares podrán impugnar ante las autoridades competentes del Estado de Zacatecas las resoluciones que emitan los organismos garantes locales relacionadas con el acceso a la información de documentos con valor histórico que aún no hayan sido transferidos al archivo histórico y que contengan datos personales sensibles.

Por tanto, si la ley general establece el marco general al que deberán sujetarse las Legislaturas Locales y aquélla es clara y contundente al establecer la regla de impugnación para combatir ese tipo de documentos –ante el Poder Judicial de la Federación– no es factible que las entidades federativas contraríen dicha norma.

Además, dicha previsión atiende a la diversa regla que opera para la actuación de los organismos garantes en ese tipo de trámite, de conformidad con la legislación aplicable en materia de transparencia y acceso a la información –artículos 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, de la Constitución Federal y 157, 158, 159 y 180 de Ley General de Transparencia y Acceso a la In-



formación Pública– que establece que las resoluciones de los organismos garantes son inatacables y sólo podrán impugnarse ante el Poder Judicial de la Federación; de ahí que, la ley local no puede admitir que ese tipo de resoluciones del organismo garante sean combatidas ante autoridades diversas a los tribunales federales.

• **Tercero. Facultad de recuperar documentos que constituyan patrimonio documental estatal.** Resulta inconstitucional que en el artículo 97 (sic) y restantes de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, se omita establecer la posibilidad de que el Archivo General del Estado pueda recuperar la posesión de un documento de archivo que constituya patrimonio documental del Estado.

En efecto, el artículo 97 de la Ley General de Archivos prevé que el Archivo General podrá recuperar la posesión del documento de archivo que constituya patrimonio documental de la nación cuando se ponga en riesgo su integridad, por lo que es una regla básica de necesaria adecuación al ámbito local, ya que la ley marco es un piso mínimo que deben respetar las Legislaturas Estatales, de conformidad con su artículo 71.

Asimismo, se actualiza una diversa omisión de la Ley de Archivos local, derivada del contenido del artículo 96 de la Ley General de Archivos, relativa a la facultad de los particulares que estén en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado, de restaurarlos, previa autorización del Archivo General del Estado, puesto que si el Sistema Nacional prevé entre sus integrantes a los archivos privados, los particulares que posean este tipo de documentos forman parte del Sistema Local de Archivos.

• **Cuarto. Autoridad responsable para conocer de delitos en materia estatal de archivos.** La Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios es omisa en mencionar quién será la autoridad responsable del juzgamiento de los delitos en la materia que acontezcan en dicha entidad.

El artículo 123 de la Ley General de Archivos prevé que los tribunales federales serán los competentes para sancionar los delitos establecidos en esa ley; sin embargo, la ley local es omisa en establecer quién conocerá de los



delitos de archivos en el ámbito local, lo que contraviene aquel elemento esencial.

4. **Presentación del escrito inicial de la CNDH.** Mediante escrito depositado el dos de agosto de dos mil veintiuno en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 3, párrafo segundo, en las porciones normativas: "en la Ley General de Archivos y", "la Ley General de Bienes Nacionales" y "la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas", de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios.

5. **Concepto de invalidez.** La CNDH refiere que la norma controvertida viola lo dispuesto en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución General, así como los diversos 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esencialmente, bajo los siguientes argumentos:

• **Único. Supletoriedad en materia estatal de archivos.** El artículo 3, párrafo segundo, en las porciones impugnadas de la Ley de Archivos estatal vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, al prever la supletoriedad de la Ley General de Archivos, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, ya que las Legislaturas Locales no pueden regular la supletoriedad de leyes que son de observancia general en toda la República Mexicana, ni de normas que tienen un diverso ámbito de aplicación.

Además, el artículo 3 de la Ley General de Archivos prevé el régimen de aplicación supletoria en la materia, por lo que resulta inválido que la norma local establezca uno propio.

Al efecto, resulta aplicable lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, 79/2019 y 114/2020, en las que sostuvo la invalidez de normas locales, por prever regímenes supletorios de normas generales e, incluso, federales.



Se solicita que, en caso de declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, se extiendan los efectos a todas las normas que estén relacionadas, de conformidad con el artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia.

6. Admisión y trámite. Por acuerdo de cuatro de agosto de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibido el oficio del INAI y sus anexos; ordenó formar el expediente físico y electrónico de la acción de inconstitucionalidad bajo el número 113/2021 y lo turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales, para que fungiera como instructor del procedimiento.

7. Posteriormente, mediante acuerdo de seis de agosto siguiente, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibido el escrito de la CNDH y sus anexos; ordenó formar el expediente físico y electrónico de la acción de inconstitucionalidad bajo el número 115/2021 y decretó la acumulación de ese expediente a la diversa acción de inconstitucionalidad 113/2021, en virtud de que se impugnó la misma norma; en consecuencia, se turnó el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales, para que fungiera como instructor del procedimiento.

8. Acto seguido, mediante proveído dictado en la misma fecha, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad hechas valer; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas a efecto de que rindieran sus informes; y, finalmente, 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.

9. Informe del Poder Ejecutivo Estatal. Mediante escrito depositado el dos de septiembre de dos mil veintiuno en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el coordinador general jurídico de Gobierno del Estado de Zacatecas, en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad, rindió el informe correspondiente, medularmente, bajo los siguientes términos.

Respecto de los conceptos de invalidez hechos valer por el INAI, refiere que:



- Resulta infundado el primer concepto de invalidez relativo al establecimiento de un Registro Estatal de Archivos en la Ley de Archivos local, ya que no se advierte la existencia de alguna disposición de la Constitución Federal ni de la Ley General de Archivos que disponga de forma expresa que el Registro Nacional de Archivos deba existir de forma única. Por el contrario, la propia ley general contempla la posibilidad de que existan Archivos Generales que estén a cargo de las entidades federativas.

- Resulta improcedente el segundo concepto de invalidez, ya que el artículo 39 de la Ley de Archivos estatal no otorga conocimiento a alguna autoridad en específico, sino que pretende señalar que será a través del Poder Judicial de la Federación dentro de la competencia territorial de la entidad federativa y que las autoridades competentes para conocer las determinaciones del Instituto Zatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, serán las mismas que establece el diverso 38 de la Ley General de Archivos.

- Resulta correcta la omisión hecha valer en el tercer concepto de invalidez, toda vez que sería contrario a la Ley General de Archivos el haber establecido que el Archivo General del Estado puede recuperar la posesión de un documento que constituya patrimonio documental de la entidad, pues es el Archivo General de la Nación quien tiene dicha facultad.

- En relación con el cuarto concepto de invalidez en el que se hace valer la omisión de prever la autoridad responsable del juzgamiento de los delitos en materia de archivos que acontezcan en la entidad, se desprende que el artículo 123 de la Ley General de Archivos dispone que esas conductas deben ser conocidas por los tribunales federales, por lo que, de conformidad con el diverso 3 de la Ley de Archivos estatal, en caso de omisión, se tendrá que acudir a la referida ley general.

Respecto del único concepto de invalidez hecho valer por la CNDH, señala que:

- La Segunda Sala de este Alto Tribunal al emitir la tesis 2a./J. 34/2013 (10a.), estableció los elementos necesarios para la procedencia de la aplicación



supletoria de una ley, sin que se advierta que, como lo refiere la CNDH, por el hecho de ser leyes generales o federales no pueda aplicarse la supletoriedad de esas normas.

10. Informe del Poder Legislativo Estatal. Mediante oficio depositado el dos de septiembre de dos mil veintiuno en el buzón judicial de este Alto Tribunal, el secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Zacatecas, en representación del Poder Legislativo de la entidad, rindió el informe correspondiente, esencialmente, en los términos siguientes:

Respecto de los conceptos de invalidez hechos valer por el INAI, adujo que:

- Resulta infundado que los artículos que establecen el Registro Estatal de Archivos contravengan la Constitución Federal como lo refiere el INAI en su primer concepto de invalidez, ya que, por el contrario, coadyuvan en la inscripción y el registro de la información al Registro Nacional de Archivos, por lo que su implementación no duplica funciones ni se opone a las obligaciones establecidas para el Registro Nacional.

La Ley General de Archivos en ninguna de sus disposiciones restringe o prohíbe la creación de Registros Locales, pues en diversos artículos establece mecanismos de coordinación y colaboración entre los distintos órdenes de gobierno para consolidar y fortalecer el Sistema Nacional de Archivos.

El Registro Estatal contribuye a la protección, la conservación, el acceso a la información, la obtención y la concentración de información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como la difusión de patrimonio documental resguardado en sus archivos, además de evitar el tráfico ilícito del patrimonio documental del Estado al favorecer su control y custodia, posibilitando su incorporación en el Registro Nacional, mediante la interoperabilidad de los sistemas que sean creados para ese efecto.

- En relación con el segundo concepto de invalidez, la Legislatura estima que, efectivamente, el artículo 39 de la Ley de Archivos estatal es inadecuado,



porque las resoluciones del Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales sólo pueden impugnarse mediante juicio de amparo, de conformidad con el diverso 66 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la entidad, por lo que se hará la adecuación correspondiente.

- Resulta infundado el tercer concepto de invalidez, toda vez que, de un análisis detallado de la Ley de Archivos estatal, en específico, de sus artículos 113, fracciones XXIX, XXXII y XXXIX, 86, fracciones III y IV, 103, 105, 106 y 136, se advierte que sí se regula la recuperación de documentos y, por tanto, no existe la omisión hecha valer.

Lo expuesto coincide con los votos particulares formulados por dos comisionados del INAI, que se apartaron de la impugnación de la referida omisión.

- Respecto del cuarto concepto de invalidez en el que se alega la omisión legislativa de prever la autoridad responsable del juzgamiento de los delitos en la materia que acontezcan en la entidad, se señala que el artículo 3 de la Ley de Archivos estatal establece que, a falta de disposición expresa, se aplicará como ordenamiento supletorio el Código Penal para el Estado de Zacatecas y, por su parte, el diverso 1o. de la referida Ley de Archivos local, establece como ámbito espacial de validez el Estado de Zacatecas, por lo que corresponde a las autoridades estatales (Ministerio Público y tribunales) el conocimiento de los delitos de la materia.

Además, el artículo 21 constitucional prevé que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías; que el ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público; y que la imposición de penas, su modificación y duración son exclusivas de la autoridad judicial, por lo que, en su caso, dicho precepto bastaría para cubrir la supuesta omisión.

Respecto del único concepto de invalidez hecho valer por la CNDH.

- Del artículo 3 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, no se puede inferir que se le dé a la Ley General de Archivos el carácter de un ordenamiento supletorio, ya que, en realidad, la intención del legis-



lador local fue precisar que, ante regulaciones que no se hubieren contemplado en la Ley de Archivos local, se aplicarían las contenidas en la ley general, por lo que no se desprende una violación al derecho de seguridad jurídica ni al principio de legalidad.

En relación con la impugnación de la porción normativa "Ley General de Bienes Nacionales" del referido precepto, **se concuerda** con que es de aplicación directa para toda la República y que el término "supletoriedad" puede llevar a interpretaciones incorrectas y, por ende, a una posible transgresión del sistema de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, como al principio de legalidad y al derecho de seguridad jurídica.

Tal circunstancia no opera tratándose de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, pues su ámbito espacial y material de validez es diverso al de la Ley de Archivos estatal y, en consecuencia, sí puede aplicarse supletoriamente.

A fin de evitar cualquier confusión, la Legislatura Local modificará las porciones normativas impugnadas, para evitar una posible vulneración a los derechos humanos referidos por la CNDH.

11. Pedimento de la Fiscalía General de la República y manifestaciones de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. Ninguna de dichas instituciones emitió opinión en el presente asunto.

12. Alegatos. Mediante escritos depositados el veintitrés y veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno en el buzón judicial de este Alto Tribunal y en la oficina de correos del Estado de Zacatecas, la delegada de la CNDH, el coordinador general jurídico de Gobierno, en representación del Poder Ejecutivo del Estado y el delegado del Poder Legislativo del Estado, formularon alegatos, respectivamente.

13. Cierre de la instrucción. Por auto de treinta de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por recibidos los alegatos formulados por la CNDH y el Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas y, toda vez que había transcurrido el plazo legal concedido para tal efecto, cerró instrucción para elaborar el proyecto de resolución correspondiente.



14. Posteriormente, mediante acuerdo de seis de octubre siguiente, el Ministro instructor tuvo por formulados los alegatos hechos valer por el Poder Legislativo Estatal, pues a pesar de que el escrito correspondiente se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el cinco de octubre de dos mil veintiuno, éste se depositó en la oficina de correos de la localidad dentro del plazo concedido para tal efecto.

I. COMPETENCIA

15. El 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 g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹ 1o. de su ley reglamentaria;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 de trece de

¹ **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e ..."

² **"Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

³ **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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



mayo de dos mil trece,⁴ en virtud de que se cuestiona la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

16. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73,⁵ en relación con el diverso 41, fracción I,⁶ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "ley reglamentaria"), es necesario fijar de manera precisa las normas generales impugnadas.

17. En ese sentido, la CNDH impugna el artículo 3, párrafo segundo, en las porciones normativas que indican: "en la Ley General de Archivos y", "la Ley General de Bienes Nacionales" y "la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas", de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el tres de julio de dos mil veintiuno.

18. Por su parte, el INAI solicitó, de manera expresa, la invalidez de los artículos 4, fracción XLIX, 11, fracción IV, 39, último párrafo, 92, 93, 94, 95, 97, 127, "fracción V", y 135, así como de diversas omisiones de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios.

19. Sin embargo, del estudio integral del escrito inicial se advierte que el instituto accionante en su primer concepto de invalidez, en realidad controvierte la fracción VI, del artículo 127 de la ley local de archivos y no así la fracción V,

⁴ "**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. ..."

⁵ "**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

⁶ "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



por tanto, para efectos del estudio de fondo del presente asunto, se considerará como efectivamente impugnada la fracción VI de dicho precepto.

III. OPORTUNIDAD

20. Conforme al artículo 60, párrafo primero,⁷ de la ley reglamentaria, el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

21. En el caso, las accionantes controvierten el Decreto Número 669, por el que se expide la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, publicado el tres de julio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial local, por tanto, el plazo respectivo transcurrió del **cuatro de julio al dos de agosto de dos mil veintiuno**.

22. Por tanto, si el INAI remitió su escrito el veintiséis de julio de dos mil veintiuno vía electrónica, a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la CNDH depositó su escrito el dos de agosto de dos mil veintiuno en el buzón judicial de este Alto Tribunal, debe considerarse que su presentación fue oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

23. Las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por parte legitimada.

24. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, el organismo garante previsto en el diverso 6o. constitucional (INAI), tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en

⁷ "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. ..."



contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que considere contrarias al derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales.

25. En ese sentido, puede afirmarse que el INAI cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, pues del análisis de su escrito inicial se advierte que dicho organismo garante expone argumentos para evidenciar la relación que, a su juicio, existe entre la materia de archivos y los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, en específico, sostiene que para hacerlos efectivos es necesaria la existencia de archivos organizados, actualizados y confiables.

26. Adicionalmente, de conformidad con el artículo 11, párrafo primero,⁸ de la ley reglamentaria, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por virtud del diverso 59⁹ 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.

27. En el caso, la demanda fue presentada por Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del INAI, calidad que acredita con copia certificada de la credencial vigente expedida a su favor por el instituto accionante. Asimismo, acompaña el acuerdo ACT-PUB/14/07/2021.09 emitido por los comisionados del Pleno del INAI, mediante el cual, en términos del punto *primero*, se instruyó al referido funcionario a presentar la presente acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 4o., fracción XLIX, 11, fracción IV, 39, 92, 93, 94, 95, 97, 127, "fracción V", y 135 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, así como de las omisiones detectadas.

⁸ "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. ..."

⁹ "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."



28. Dicha facultad se encuentra prevista en los artículos 12, fracción IV, y 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,¹⁰ que establecen que le compete a la Dirección General de Asuntos Jurídicos representar legalmente al INAI ante asuntos jurisdiccionales, debiendo realizar los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

29. En consecuencia, el director general de Asuntos Jurídicos del INAI, cuenta con legitimación para promover, en representación de dicho organismo garante, la presente acción de inconstitucionalidad.

30. Por otra parte, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General, la CNDH se encuentra legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o local que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

31. En el presente caso, la demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la CNDH, cargo que acredita con 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 que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

¹⁰ **Artículo 12.** Corresponde al Pleno del Instituto: ...

IV. Interponer las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley reglamentaria; ..."

Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

I. Representar legalmente al Instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran; ..."



32. Tal facultad está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹¹ que dispone como facultad del presidente de la Comisión 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.

33. Además, la Comisión accionante alega, en términos generales, que la norma impugnada vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, reconocidos en los artículos 1o., 14 y 16 constitucionales; y 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; por lo que se considera que la presidenta de la CNDH cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

34. En el presente asunto no se hicieron valer causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte de oficio la actualización de alguno de aquéllos, por lo que se procede al análisis de los conceptos de invalidez planteados.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Parámetro de Regularidad.

35. Previo a emprender el estudio de fondo, resulta conveniente precisar el parámetro de regularidad constitucional del que se partirá para dilucidar la problemática planteada por los accionantes en sus conceptos de invalidez.

¹¹ **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 ..."



36. En efecto, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 101/2019**,¹² **141/2019**,¹³ **122/2020**¹⁴ y **132/2019**,¹⁵ este Tribunal Pleno se pronunció en relación con el parámetro de regularidad en materia de archivos, consideraciones que, a su vez, se retomaron al resolver las diversas **acciones de inconstitucionalidad 140/2019**,¹⁶ **276/2020**,¹⁷ **231/2020**,¹⁸ **93/2021**,¹⁹ **232/2020**²⁰ y **219/2020**;²¹ las cuales se desarrollan en este apartado.

37. En dichos asuntos se tomó como punto de partida la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero del dos mil catorce, que buscó establecer las bases y los principios para **unificar o armonizar** la materia de

¹² Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, tres de mayo de dos mil veintiuno.

¹³ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 141/2019**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, cuatro de mayo de dos mil veintiuno.

¹⁴ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 122/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, ocho, doce y trece de julio de dos mil veintiuno.

¹⁵ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 132/2019**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, dos y veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.

¹⁶ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 140/2019**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, diecisiete de marzo de dos mil veintidós.

¹⁷ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 276/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, veinticuatro de marzo de dos mil veintidós.

¹⁸ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 231/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, veintiuno de abril de dos mil veintidós.

¹⁹ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 93/2021**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Postisek, veintiocho de abril de dos mil veintidós.

²⁰ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 232/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, veintiocho de abril y dos de mayo de dos mil veintidós.

²¹ Sentencia recaída a la **acción de inconstitucionalidad 219/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, tres de mayo de dos mil veintidós.



archivos a nivel nacional, razón por la que se facultó al Congreso de la Unión para expedir una ley general que estandarizara las formas de administración, asegurara procedimientos para la adecuada atención y protección de los archivos, y creara el sistema nacional a través de un esquema de colaboración y coordinación.

38. Como resultado de dicha reforma se adicionó la fracción XXIX-T al artículo 73 de la Constitución Federal, cuyo texto vigente establece:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."²²

39. En cumplimiento a ese mandato, el quince de junio de dos mil dieciocho el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Archivos que, conforme a su artículo primero transitorio,²³ entró en vigor el quince de junio de dos mil diecinueve, fecha en que empezó a correr el plazo de un año para que las entidades federativas armonizaran sus ordenamientos con lo dispuesto en dicha ley.

40. Al estudiar dicha reforma constitucional, el Tribunal Pleno estableció que la facultad otorgada al Congreso de la Unión no federalizó la materia de

²² Se inserta la fracción que se encuentra vigente al momento de la resolución del presente asunto. Se aclara que después de la reforma en análisis, la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional sufrió una modificación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis con motivo de la reforma política de la Ciudad de México, consistente en sustituir la porción que establecía "en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y Municipal" a "de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México".

²³ **"Primero.** La presente Ley entrará en vigor a los 365 días siguientes contados a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. ..."



archivos, lo que, incluso, puede desprenderse del propio procedimiento legislativo de la Ley General de Archivos, pues en su iniciativa se expresó que, en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Federal, aquélla debería normar la organización y administración homogénea de los archivos en el ámbito federal, local y municipal, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y a la autonomía de los Municipios.

41. De esa manera, toda vez que el Poder Reformador de la Constitución estableció un sistema de facultades concurrentes en materia de archivos, se determinó que las entidades federativas mantendrían libertad configurativa para regular, dentro del ámbito de su competencia, la materia de archivos; sin embargo, en ese ejercicio deben observar lo dispuesto por el legislador federal.

42. Se recordó que las denominadas facultades concurrentes establecidas por el Constituyente en determinados preceptos y reconocidas por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, son ejercidas simultáneamente por la Federación y los Estados y, eventualmente, Municipios y alcaldías de la Ciudad de México, como consecuencia de la unidad, fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal. De modo que, en esos casos, si bien los órdenes de gobierno parciales están facultados para actuar respecto de una misma materia, corresponde al Congreso de la Unión determinar la forma y los términos de la participación, a través de la emisión de lo que se denominan leyes generales.²⁴

43. Se explicó que, conforme a la interpretación de este Alto Tribunal en torno al artículo 133 de la Constitución Federal, las leyes generales son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales del Estado Mexicano, al ser respecto de las cuales el Constituyente renunció

²⁴ Tesis P./J. 142/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, enero de 2002, Tomo XV, página 1042, registro digital: 187982, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES."



expresamente a su potestad distribuidora entre los distintos órdenes de gobierno.²⁵

44. Derivado de lo anterior, se reiteró que, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la contravención a lo dispuesto en la Constitución Federal, sino también de leyes que, si bien tienen un rango inferior a ella, por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetro de validez respecto de leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.²⁶

45. De ahí que se estableciera que como el Poder Reformador de la Constitución delegó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la legislación que establece la organización y la administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno, es claro que la Ley General de Archivos emitida se vuelve parámetro de validez y, en ese sentido, puede usarse como norma de contraste para determinar la regularidad constitucional de una norma que regula un aspecto previsto por aquélla.

46. Por tanto, se indicó que es posible que las normas impugnadas de las distintas leyes de archivos de las entidades federativas sean contrastadas con lo dispuesto en la Ley General de Archivos para determinar su regularidad constitucional, al ser ésta, junto con la Constitución Federal, el parámetro de validez en materia de archivos.

47. En específico, se estableció que en la conformación de dicho parámetro es de suma importancia atender lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, pues contiene las previsiones específicas para la regulación de los Sistemas Locales de Archivos; dicho precepto establece:

²⁵ Tesis P. VII/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2007, Tomo XXV, página 5, registro digital: 172739, de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL."

²⁶ Tesis P. VIII/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2007, Tomo XXV, página 6, registro digital: 172667, de rubro: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL."



"Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

48. A partir de su contenido se estableció que, en materia de archivos, las entidades federativas deben:

- a) Regular el sistema local en sus leyes.
- b) Establecer como órgano de coordinación a un Consejo Local.
- c) Crear un Archivo General como entidad especializada en materia de archivos, cuyo titular debe tener el nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.
- d) Prever los términos para la participación de los Municipios o alcaldías en los Consejos Locales.



e) Prever que el cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo del Archivo General o de la entidad especializada en materia de archivos correspondiente; y,

f) Desarrollar las atribuciones y el funcionamiento de los Sistemas Locales de manera equivalente a las que la ley general establece para el Sistema Nacional.

49. Con base en esas premisas, se determinó que en ejercicio de su libertad configurativa las entidades federativas deben cumplir lo dispuesto en el artículo 71 transcrito y, particularmente, que la integración, la atribución y el funcionamiento de sus Sistemas Locales de Archivos deben ser **equivalentes** a las que la Ley General de Archivos establece para el Sistema Nacional.

50. Se precisó que ni la Constitución Federal ni la Ley General de Archivos, mandataron a las entidades federativas para que legislaran los sistemas locales en términos idénticos o como una réplica del sistema nacional, sino sólo que, respecto de su integración, atribuciones y funcionamiento, se regulara de forma equivalente.

51. En cuanto al significado de la equivalencia exigida por la Ley General de Archivos, el Tribunal Pleno sostuvo que el criterio más respetuoso del marco competencial en la materia es uno **funcional**, es decir, se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre que las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.

52. Por tanto, la equivalencia mandatada, a la luz de la competencia concurrente de las entidades federativas, no puede ni debe ser entendida como una obligación de replicar o reiterar lo previsto en la ley marco, pues, se reiteró que la materia de archivos no quedó federalizada.

53. De lo hasta aquí expuesto y siguiendo los precedentes mencionados, en cada caso concreto debe analizarse si las diferencias que existan entre las



normas impugnadas, en este caso del Estado de Zacatecas, y la Ley General de Archivos, son tales que, más allá de buscar adecuaciones a las especificidades locales, trascienden negativamente al funcionamiento del sistema.

54. Con base en el parámetro delineado, a continuación, se resolverán los conceptos de invalidez propuestos por los accionantes.

VI.2. Supletoriedad en materia estatal de archivos.

55. En su **único concepto de invalidez**, la CNDH impugna el artículo 3, párrafo segundo, de la Ley de Archivos estatal, en las porciones normativas siguientes: "en la Ley General de Archivos y", "la Ley General de Bienes Nacionales" y "la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas", al estimar que al prever la supletoriedad de dichos ordenamientos se vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que las Legislaturas Locales no pueden regular la supletoriedad de leyes que son de observancia general en toda la República Mexicana, ni de normas que tienen un diverso ámbito de aplicación.

56. Además, la Comisión accionante señala que el artículo 3 de la Ley General de Archivos ya prevé el régimen de aplicación supletoria en la materia, por lo que resulta inválido que la norma local establezca uno propio.

57. El precepto impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 3. ...

"A falta de disposición expresa en la presente Ley, **se estará a lo previsto en la Ley General de Archivos y supletoriamente en la Ley General de Bienes Nacionales**; la Ley de Bienes del Estado de Zacatecas y sus Municipios; la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas; el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Zacatecas y el Código Penal para el Estado de Zacatecas."



58. Como se desprende de la transcripción anterior, la disposición impugnada efectivamente prevé la supletoriedad de la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos, pero no así de la Ley General de Archivos.

59. En ese sentido, se estima que el concepto de invalidez es **parcialmente fundado**, tal como se desprende de las siguientes consideraciones.

60. En principio, se considera **infundado** el argumento que hace valer la Comisión accionante en relación con la **Ley General de Archivos**, ya que, tal como lo sostiene el Poder Legislativo Local, aquella norma no está sujeta a un régimen de supletoriedad, por el contrario, de una interpretación literal del precepto impugnado se desprende que éste establece que **a falta de disposición expresa** de la Ley de Archivos local **se estará a lo previsto en la ley general de la materia**.

61. En ese sentido, como ya se refirió en el apartado relativo al parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos, la reforma constitucional en materia de archivos prevé un esquema competencial que ordena expresamente la armonización de la normativa local, condicionando a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, los principios y los procedimientos establecidos en la Constitución Federal y en la ley general, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país; sin embargo, la homogeneidad que se buscó con la reforma en la materia no conlleva la obligación de las Legislaturas Locales de tener que replicar la normativa establecida en la ley marco.

62. Abona a la conclusión anterior el hecho de que este Tribunal Pleno ha considerado que las Legislaturas Locales no se encuentran obligadas a establecer diversos aspectos que ya se encuentran previstos directamente en la Ley General de Archivos, como lo son –a manera de ejemplo– los delitos en materia de archivos en la legislación de la entidad;²⁷ los requisitos de elegibilidad, nivel

²⁷ **Acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 122/2020 y 232/2020, op. cit.**



jerárquico, las incompatibilidades y las facultades de la persona titular o director del Archivo General del Estado;²⁸ así como diversas definiciones.²⁹

63. Luego, como se apuntó, se considera que la legislación local al establecer en el segundo párrafo del artículo 3, que: "a falta de expresión expresa en la presente ley, se estará a lo previsto en la Ley General de Archivos", lo que hace es prever la aplicación directa de esa legislación marco, al ser ésta la que define las bases y los principios en la materia, con el fin de lograr la administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.

64. En consecuencia, se **reconoce la validez** de la porción normativa "en la Ley General de Archivos y", prevista en el segundo párrafo del **artículo 3 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios**.

65. Por otra parte, se estima **fundado** el concepto de invalidez en el que la Comisión accionante aduce que el precepto impugnado al prever la supletoriedad de la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, vulnera el mandato de equivalencia previsto en la Ley General de Archivos; ordenamiento que prevé el régimen de supletoriedad aplicable en la materia tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas.

66. Previo a desarrollar el análisis de constitucionalidad respectivo, es oportuno indicar que la aplicación supletoria de una ley respecto de otra es la relación que surge para integrar una omisión en la propia ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en leyes diversas.

67. Ahora bien, para que sea procedente dicha supletoriedad, debe satisfacerse lo siguiente:³⁰

²⁸ **Acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 132/2019 y 232/2020**, *op. cit.*

²⁹ **Acciones de inconstitucionalidad 122/2020, 93/2021 y 232/2020**, *op. cit.*

³⁰ Tesis 2a./J. 34/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 2, página 1065, registro digital: 2003161, de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE."



a) El ordenamiento legal por suplir debe establecer expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, a otros;

b) La ley por suplir no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, debe desarrollarlas o regularlas deficientemente;

c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de un ordenamiento diverso para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

d) Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal, sino que deben ser congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

68. Delimitado lo anterior es conveniente señalar que la Ley General de Archivos establece, en su artículo 3, párrafo segundo, las legislaciones que se aplicarán de manera supletoria en esa materia, a saber:

"Artículo 3. ...

"A falta de disposición expresa en la presente Ley, **se aplicarán de manera supletoria** las disposiciones administrativas correspondientes en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Código Federal de Procedimientos Civiles, así como las leyes en materia de procedimiento administrativo y en materia civil de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias."

69. De lo anterior se advierte que la ley general no establece la aplicación supletoria de las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales ni de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, sino únicamente de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.



70. Incluso, se precisa que también son aplicables las leyes en materias de procedimiento administrativo y civil de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias, en concordancia con sus análogas en materia federal que se prevén para integrar las omisiones en la ley general o para interpretar sus disposiciones.

71. Lo anterior permite concluir que las porciones "en la Ley General de Bienes Nacionales" y "la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas", contravienen el segundo párrafo del artículo 3 de la ley general, al establecer un marco normativo de supletoriedad para la entidad distinto al previsto por el legislador federal, lo que repercute en el funcionamiento del propio sistema de archivos. Máxime que se trata de leyes de observancia general en todo el país con un ámbito de aplicación diverso a las leyes locales.

72. En consecuencia, debe declararse la **invalidez** de las porciones normativas que indican "la Ley General de Bienes Nacionales" y "la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas" del segundo párrafo del artículo **3 de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios**, en virtud de que no atiende las bases previstas por el legislador federal en la ley general aplicable.

VI.3. Creación de un Registro Estatal de Archivos.

73. En su **primer concepto de invalidez**, el INAI impugna los artículos 4, fracción XLIX, 11, fracción IV, 92, 93, 94, 95 y 127, fracción VI, de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, que regulan lo relativo al Registro Estatal de Archivos, al considerar que la Legislatura Local carece de competencia.

74. Para sustentar lo anterior, afirma que la Ley General de Archivos ya prevé un Registro Nacional de Archivos, como la institución del Sistema Nacional de Archivos que debe ser conformado por la información que registren los tres órdenes de gobierno; además, prevé que el Archivo General de la Nación es a quien le compete administrarlo, en términos de la normatividad que para tal efecto expida el Consejo Nacional.



75. A partir de lo anterior, concluye que las entidades federativas no tienen facultades para crear un registro estatal de archivos y que, suponer lo contrario, implicaría la duplicidad de funciones en ese aspecto y la existencia de un registro estatal por cada una de las entidades federativas, cuya competencia corresponde en exclusiva al Sistema Nacional a través del Consejo Nacional.

76. Los preceptos impugnados son del tenor siguiente:

"Artículo 4. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

"...

"XLIX. Registro Estatal: al registro de archivos del Estado de Zacatecas; ..."

"Artículo 11. Los sujetos obligados deberán:

"...

"IV. Inscribir en el Registro Nacional y en el Registro Estatal, de acuerdo con las disposiciones que se emitan en la materia, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

"Artículo 92. El Sistema Estatal contará con un Registro Estatal cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en dichos archivos."

"Artículo 93. La inscripción al Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Estatal."

"Artículo 94. El Registro Estatal será administrado por el Archivo General del Estado; su organización y funcionamiento será de conformidad con las disposiciones que apruebe el propio Consejo Estatal."

"Artículo 95. Para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información, la cual deberá



prever la interoperabilidad con el Registro Nacional y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional.

"La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado."

"Artículo 127. Se consideran causas de sanción, los actos u omisiones con los que se incumpla o transgreda lo contenido en las obligaciones siguientes:

"...

"VI. Inscribir el sistema institucional en el Registro Nacional y en el Registro Estatal; ..."

77. Como se desprende de la transcripción anterior, las disposiciones impugnadas tienen por objeto regular el Registro Estatal de Archivos, el cual será administrado por el Archivo General del Estado; y se establece la obligación de los sujetos obligados de inscribir, tanto en el registro estatal como en el nacional, la existencia y la ubicación de los archivos que resguarden, así como de actualizar anualmente la información requerida.

78. Tomando en consideración el contenido de la regulación impugnada, se concluye que el concepto de invalidez es **fundado**, a la luz de las siguientes consideraciones.

79. Al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 122/2020**³¹ y **132/2019**,³² entre otras,³³ este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los preceptos

³¹ **Acción de inconstitucionalidad 122/2020**, *op. cit.*

El tema relativo a la creación de un Registro Estatal de Archivos se aprobó por mayoría de nueve votos; la Ministra Ríos Farjat y el Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

³² **Acción de inconstitucionalidad 132/2019**, *op. cit.*

El tema relativo a la creación de un Registro Estatal de Archivos se aprobó por mayoría de ocho votos; la Ministra Ríos Farjat y el Ministro Pérez Dayán votaron en contra; ausente el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

³³ Este Tribunal Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad **140/2019**, **276/2020**, **93/2021**, **232/2020** y **219/2020**, arribó a la misma conclusión de invalidez de preceptos de leyes de archivos estatales, que contemplaban la creación de un Registro Estatal de Archivos.



de las leyes de archivos para las entidades de Oaxaca y Nuevo León que regulaban lo relativo al Registro Estatal de Archivos, al considerar que no era materia disponible para el legislador local, pues la existencia de un registro en las entidades federativas, a la par del Registro Nacional, vaciaría de contenido lo dispuesto en la Ley General de Archivos, ya que mantendría el estado de dispersión de información sobre archivos, casi en las mismas condiciones que prevalecían antes de la emisión de la ley general.

80. En dichos asuntos se puso de manifiesto que la implementación de un Registro Estatal duplica las funciones de obtener y concentrar información y, en consecuencia, desborda el principal propósito que busca la creación del Registro Nacional de Archivos, esto es, evitar que la información archivística se encuentre dispersa, ya que, al sólo compilarse en ese registro, se concentra en una base de datos que optimiza la logística respecto a la organización, gestión documental, agrupación, sistematización, planeación y demás acciones que resulten conducentes para la debida administración de los archivos de todo el país.

81. Se indicó que, tal como se desprende de los artículos 11, fracción IV, 79 y 81, de la Ley General de Archivos,³⁴ los sujetos obligados de la entidad federativa tienen la obligación de inscribir en el Registro Nacional de Archivos, la existencia y la ubicación de los archivos bajo su resguardo, así como actualizar anualmente esa información a través de una aplicación informática que debe proporcionar el Archivo General.

82. Se precisó que, la creación de un Registro Estatal representa para los mismos sujetos obligados de la entidad, duplicar innecesariamente esa infor-

³⁴ **Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán: ...

"IV. Inscribir en el Registro Nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

Artículo 79. La inscripción al Registro Nacional es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho Registro Nacional, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional. ..."

Artículo 81. Para la operación del Registro Nacional, el Archivo General pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información.

"La información del Registro Nacional será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General."



mación, dado que también debían realizar la inscripción en los registros locales, actualizar cada año la información e, incluso, realizar esas operaciones a través de otra aplicación informática proporcionada por los Archivos Generales de las entidades federativas, con las consecuencias que acarrea el uso de dos programas informáticos para el mismo propósito.

83. Se agregó que, si bien conforme al artículo 71 de la Ley General de Archivos, en la estructura orgánica y funcional de los Sistemas Locales de Archivos, las disposiciones contenidas en las leyes de las entidades federativas deben ser equivalentes a aquellas que regulan el Sistema Nacional de Archivos, lo cierto es que sólo se ordena la creación de un Consejo Local de Archivos y de un Archivo General, no así el establecimiento y regulación de un Registro Estatal.

84. Trasladando tales consideraciones al presente asunto, se concluye que, las normas impugnadas son inconstitucionales porque la existencia y la regulación del Registro Estatal de Archivos no es materia disponible para el legislador de Zacatecas, ya que su existencia, a la par del Registro Nacional, vacía de contenido lo dispuesto en la Ley General de Archivos.

85. En consecuencia, se **declara la invalidez** de los **artículos 4, fracción XLIX, 11, fracción IV**, en la porción normativa que indica: "y en el Registro Estatal", **92, 93, 94, 95 y 127, fracción VI**, en la porción normativa "y en el Registro Estatal" de **la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios**.

VI.4. Impugnación de resoluciones del organismo garante.

86. En su **segundo concepto de invalidez**, el INAI impugna el artículo 39 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, al estimar que el hecho de que se prevea, en su último párrafo, que los particulares pueden impugnar ante las autoridades competentes del Estado de Zacatecas las resoluciones que emitan los organismos garantes locales para permitir el acceso a un documento con valor histórico que aún no haya sido transferido al archivo respectivo y que contenga datos personales sensibles, es contrario a lo dispuesto en el diverso 38 de la Ley General de Archivos, que establece una regla específica para impugnar ese tipo de decisiones, por lo que no es factible que las entidades federativas contraríen dicha regla.



87. Además, refiere que, de conformidad con el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, en materia de transparencia y acceso a la información pública, las resoluciones de los organismos garantes son inatacables y sólo podrán impugnarse ante el Poder Judicial de la Federación.

88. Para el análisis de tales argumentos es indispensable transcribir el artículo 38 de la Ley General de Archivos, el cual establece:

"Artículo 38. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o, en su caso, los organismos garantes de las entidades federativas, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:

"I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles;

"II. El interés público en el acceso sea mayor a cualquier invasión a la privacidad que pueda resultar de dicho acceso;

"III. El acceso a dicha información beneficie de manera contundente al titular de la información confidencial, y

"IV. Sea solicitada por un familiar directo del titular de la información o un biógrafo autorizado por él mismo.

"Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes a que se refiere el presente artículo, ante el Poder Judicial de la Federación."



89. El precepto transcrito dispone que tanto el organismo garante nacional como los de las entidades federativas determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional, en los supuestos que el propio precepto prevé.

90. Por su parte, el precepto impugnado señala:

"**Artículo 39.** En concordancia con lo establecido en el artículo 38 de la Ley General, el Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinará el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:

"I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país o para el ámbito estatal o municipal, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles;

"II. El interés público en el acceso sea mayor a cualquier invasión a la privacidad que pueda resultar de dicho acceso;

"III. El acceso a dicha información beneficie de manera contundente al titular de la información confidencial, y

"IV. Sea solicitada por un familiar directo del titular de la información o un biógrafo autorizado por él mismo.

"Los particulares podrán impugnar la determinación o resolución del referido Instituto ante las autoridades competentes del estado de Zacatecas o ante el Poder Judicial de la Federación, según corresponda."

91. Al respecto, se advierte que el legislador local pretendió adecuar su legislación a la ley marco, de modo que reprodujo, casi en su integridad, el conte-



nido del primer párrafo y las fracciones I a IV del artículo 38, de la ley general, acotándolo a su respectivo ámbito de competencia, esto es, a su régimen local, haciendo referencia al organismo garante estatal y a la información relevante para el país o para el ámbito estatal o municipal.

92. Sin embargo, en el último párrafo del **artículo 39** impugnado, el legislador estatal estableció que los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones del organismo garante local, según sea el caso, ante las autoridades competentes del Estado de Zacatecas o ante el Poder Judicial de la Federación.

93. Lo anterior difiere de lo dispuesto en el artículo 38, último párrafo, de la Ley General de Archivos que prevé que los particulares podrán impugnar las determinaciones o las resoluciones de los organismos garantes a que se refiere dicho precepto, esto es, las emitidas en relación con el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, ante los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación.

94. En ese sentido, es dable concluir que el último párrafo del artículo 39 de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios contraviene la misma porción del numeral 38 de la ley general, ya que el legislador local no tenía la posibilidad de adecuar la norma a su orden de gobierno, pues el legislador federal fue claro al remitir a los medios de impugnación competencia del Poder Judicial de la Federación.

95. Además, tal como lo aduce el accionante, esa previsión guarda concordancia con los medios de impugnación a que remite la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en distintos preceptos, como lo son sus artículos 158, 159, 180 y 188,³⁵ en los que se establecen los medios de defensa competencia de dicho Poder federal.

³⁵ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"**Artículo 158.** Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los Organismos garantes ante el Poder Judicial de la Federación."



96. Por tanto, es inconstitucional el artículo 39, último párrafo, de la legislación impugnada, pues no atiende a una de las bases previstas por el legislador federal en la ley marco aplicable, aunado a que soslaya el sistema de impugnación a que remite la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, máxime cuando el supuesto que regula es precisamente de acceso a la información.

97. En las relatadas circunstancias, se declara la **invalidéz del último párrafo del artículo 39 de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios**.

98. En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 93/2021.³⁶

VI.5. Facultades relacionadas con el patrimonio documental en posesión de particulares.

99. En su **tercer concepto de invalidéz** el INAI afirma que la Ley de Archivos local es omisa en establecer la posibilidad de que el Archivo General estatal pueda recuperar la posesión de un documento de archivo que constituya patrimonio documental del Estado, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 97 de la ley general.

"Artículo 159. Tratándose de las resoluciones a los recursos de revisión de los Organismos garantes de las Entidades Federativas, los particulares podrán optar por acudir ante el Instituto o ante el Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 180. La resolución del Instituto será definitiva e inatacable para el organismo garante y el sujeto obligado de que se trate.

"Los particulares podrán impugnar las resoluciones del Instituto ante el Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 188. La resolución del Instituto será definitiva e inatacable para el organismo garante y para el sujeto obligado de que se trate.

"En todo momento, los particulares podrán impugnar las resoluciones del Instituto ante el Poder Judicial de la Federación."

³⁶ **Acción de inconstitucionalidad 93/2021**, *op. cit.*

El apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema IV, denominado "Acceso a documento no transferido", consistente en **declarar la invalidéz**, en suplencia de la queja, del artículo 38, párrafo último, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, se aprobó por unanimidad de once votos.



100. Explica que dicha atribución es una regla básica de necesaria adecuación al ámbito local, ya que la ley marco es un piso mínimo que deben respetar las Legislaturas Estatales, de conformidad con su artículo 71.

101. Además, que la Ley de Archivos local contraviene lo dispuesto en el artículo 96 de la ley general, toda vez que no confiere a los particulares la facultad de restaurar los documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado que tengan en posesión.

102. Con el fin de resolver tales aspectos, resulta oportuno señalar, en principio, que este Tribunal Pleno ha reconocido en diversos precedentes³⁷ que las entidades federativas están facultadas para determinar los archivos que constituyen su patrimonio documental,³⁸ independientemente de que el Archivo General de la Nación ejerza sus facultades conforme a la ley general y emita declaratorias de patrimonio documental de la nación.

103. En tales resoluciones, se destacó que en el proceso legislativo que concluyó con la emisión de la Ley General de Archivos se consideró que el patrimonio documental de la nación quedaría sujeto a la jurisdicción de los Poderes Federales y se determinaría conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Sin embargo, también se expuso

³⁷ Por mencionar algunas:

Acción de inconstitucionalidad 101/2019, *op. cit.*

El tema 2.7, denominado "Declaratorias de patrimonio documental de la entidad federativa", se aprobó por unanimidad de once votos.

Acción de inconstitucionalidad 93/2021, *op. cit.*

El tema VI, denominado "Declaratorias de patrimonio documental", se aprobó por mayoría de diez votos; la Ministra Piña Hernández votó en contra.

³⁸ Definido en la ley general de la siguiente manera:

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XLV. Patrimonio documental: A los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil; ..."



que las entidades federativas y los órganos constitucionalmente autónomos locales quedaban en libertad para determinar los documentos que constituyeran el patrimonio documental de la entidad o del órgano.

104. De esa manera, se precisó que la ley general reconoce en diversos artículos la existencia del patrimonio documental de las entidades federativas,³⁹ distinto y diferenciado del patrimonio documental de la nación.

105. Por tanto, se estimó que el patrimonio documental de la nación es una figura jurídica distinta al patrimonio documental estatal, por lo que, en principio, la regulación específica y la administración de aquél corresponde a la Federación y las del patrimonio documental estatal a las entidades federativas.

106. Por otro lado, al resolver la acción de inconstitucionalidad 232/2021,⁴⁰ este Tribunal Pleno sostuvo que tanto el patrimonio documental de la nación como el estatal no sólo se conforman con documentos que están en posesión de autoridades del Estado, sino que también está reconocida la posibilidad de que documentos en posesión de particulares, por su importancia, puedan llegar a ser considerados parte del patrimonio documental de la nación y de los Estados, respectivamente.

³⁹ Véase, por ejemplo, lo dispuesto en los artículos 86 y 87 de la Ley General de Archivos.

"Artículo 86. Son parte del patrimonio documental de la Nación, por disposición de ley, los documentos de archivo considerados como Monumentos históricos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

"Las entidades federativas y los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía **deberán determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental.**"

"Artículo 87. El Ejecutivo Federal, a través del Archivo General, podrá emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

"Los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía, en coordinación con el Archivo General, podrán emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en las materias de su competencia y deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación."

⁴⁰ **Acción de inconstitucionalidad 232/2020**, *op. cit.*

El tema 11 denominado "Autorización para la restauración del patrimonio documental en posesión de particulares", se aprobó por mayoría de ocho votos, la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron únicamente por la invalidez de sus porciones normativas "y que lleguen a formar parte del patrimonio documental de la Nación", "del Archivo General", así como "y, en su caso del Consejo Local".



107. Se precisó que lo anterior no excluye la posibilidad de que un documento en posesión de un particular pueda llegar a ser considerado, al mismo tiempo, **patrimonio documental estatal y de la Nación**. En ese sentido, se subrayó que, ante a esa posibilidad, la Ley General de Archivos no establece un régimen de concurrencia entre la Federación y las entidades federativas, sino que, por el contrario, en su artículo 85 establece con claridad que el patrimonio documental de la nación se encuentra sujeto a la jurisdicción de los Poderes federales,⁴¹ lo que implica que la regulación y la administración específica de los documentos que integran el patrimonio documental de la nación, tanto los que estén en posesión de autoridades como de particulares, corresponde exclusivamente a la Federación, con exclusión de las entidades federativas.

108. De manera tal que, cuando un documento que es parte del patrimonio documental de una entidad federativa pasa a ser considerado patrimonio documental de la nación, las entidades federativas pierden competencia en lo relativo a su regulación específica y administración, pues al entrar en la categoría de patrimonio documental de la nación, dichos documentos quedan sujetos, exclusivamente, a la jurisdicción de la Federación.

109. Sobre esa base, debe decirse que, tanto la Ley General de Archivos como la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios,⁴² establecen una serie de obligaciones y restricciones a los particulares con el propósito de que el patrimonio documental de la nación y del Estado que tengan en su posesión sea conservado. Por ejemplo, los artículos 95 de la Ley General de Archivos y 104 de la Ley de Archivos local,⁴³ permiten que los particulares que

⁴¹ "**Artículo 85.** El patrimonio documental de la Nación está sujeto a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley y las disposiciones jurídicas aplicables."

⁴² **Artículos 104 a 106 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios.**

⁴³ "**Artículo 95.** Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental de la Nación, podrán custodiarlos, siempre y cuando apliquen las medidas técnicas, administrativas, ambientales o tecnológicas para la conservación y divulgación de los archivos, conforme a los criterios que emita el Archivo General y el Consejo Nacional."

"**Artículo 104.** Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del estado, podrán custodiarlos, siempre y cuando apliquen las medidas técnicas, administrativas, ambientales o tecnológicas para la conservación y divulgación de los archivos, conforme a los criterios que emita el Consejo Estatal atendiendo a las directrices que para tal efecto emita el Consejo Nacional, en términos de la Ley General, esta Ley y las demás disposiciones aplicables."



posean este tipo de documentos puedan custodiarlos, siempre y cuando apliquen las medidas técnicas, administrativas, ambientales o tecnológicas para su conservación y divulgación, conforme a los criterios que definan el Archivo General de la Nación y el Consejo Nacional –en el caso del patrimonio documental de la nación en posesión de particulares– y el Consejo Estatal –para el caso del patrimonio documental estatal en posesión de particulares–, atendiendo a las directrices que para tal efecto emita el Consejo Nacional, en términos de la ley general, la ley local y demás disposiciones aplicables.

110. En ese sentido, es claro que la Ley General de Archivos regula el patrimonio documental de la Nación en posesión de particulares y la ley de archivos impugnada prevé el patrimonio documental estatal⁴⁴ en posesión de particulares.

111. Sin embargo, la ley general establece, además, como parte de las obligaciones, las restricciones y las atribuciones otorgadas a los particulares para la conservación del patrimonio documental de la nación que, **en todo momento**, el Archivo General puede **recuperar la posesión del documento de archivo que constituya patrimonio documental de la nación, cuando se ponga en riesgo su integridad**,⁴⁵ observando para ello, las disposiciones reglamentarias, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como las demás disposiciones jurí-

⁴⁴ Definido en la ley local como:

"**Artículo 4.** Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

"...

"**XLVI.** Patrimonio documental del estado: a los **documentos que**, con independencia de su soporte y por su naturaleza, **no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del estado de Zacatecas y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo y, en general, del país;** además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística del estado, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos estatales, municipios, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil, que en razón de su ubicación física se encuentren dentro del territorio del estado de Zacatecas; ..."

⁴⁵ "**Artículo 97.** En todo momento, el Archivo General podrá recuperar la posesión del documento de archivo que constituya patrimonio documental de la Nación, cuando se ponga en riesgo su integridad, debiéndose observar las disposiciones reglamentarias y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, incluyendo la garantía de audiencia, así como las demás disposiciones jurídicas aplicables."



dicas aplicables. Asimismo, prevé que los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental de la nación, podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo General.

112. En relación con tales aspectos, la Ley de Archivos estatal únicamente dispone que en caso de que el Archivo General del Estado **tenga conocimiento de que se ponga en riesgo la integridad del patrimonio documental en posesión de particulares**, deberá presentar las denuncias correspondientes ante el Archivo General de la Nación y las autoridades competentes; pero nada dice en relación con la autorización a los particulares para restaurar este tipo de documentos.

113. Ahora bien, debe recordarse que, conforme al parámetro de regularidad en materia de archivos, las entidades federativas deben desarrollar la integración, las atribuciones y el funcionamiento de sus sistemas locales en forma equivalente al Sistema Nacional. Asimismo, ese deber de equivalencia debe entenderse en términos funcionales, de tal manera que se considera que una disposición del sistema local no es equivalente al nacional, si establece una diferencia que impida el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional, que dificulte la coordinación entre los sistemas locales y el nacional o que regule algún componente del sistema local de forma tal que no garantice que funcionará, al menos, con la misma eficacia que su equivalente en el Sistema Nacional.

114. Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno considera **fundado** el concepto de invalidez que se estudia.

115. En efecto, como lo sostiene el INAI, el legislador de Zacatecas fue omiso en regular lo relativo a la facultad de recuperar los documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado en posesión de particulares, cuando esté en riesgo su integridad, lo cual resulta contrario al mandato de equivalencia, en tanto que esa omisión es susceptible de propiciar una alteración en el funcionamiento del Sistema Nacional.

"Artículo 96. Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental de la Nación podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo General."



116. Lo anterior, porque, como se ha expuesto, dichos documentos conforman el patrimonio documental estatal que, a su vez, puede ser considerado, patrimonio documental de la nación, el cual, sólo en ese supuesto, queda sujeto a la jurisdicción de los Poderes Federales, puesto que, como se precisó, la Ley General de Archivos no establece, en torno a ese aspecto, un régimen de concurrencia entre la Federación y las entidades federativas.

117. Lo cual demuestra la importancia de prever que, en todo momento, el Archivo General local esté habilitado para recuperar la posesión de los documentos de archivo que constituyan su patrimonio documental, cuando se ponga en riesgo su integridad, al tratarse de documentos que, con independencia de su soporte y por su naturaleza, **son insustituibles** y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo **y**, en general, **del país**; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de la entidad y, que en los términos expuestos es susceptible de constituir patrimonio documental de la nación.

118. No es óbice para esa conclusión, que la Ley de Archivos local prevea que, en caso de que el Archivo General Estatal tenga conocimiento de que se ponga en riesgo la integridad del patrimonio documental en posesión de particulares, sin especificar si se refiere al nacional o estatal, presentará las denuncias correspondientes ante el Archivo General de la Nación y las autoridades competentes, pues, se reitera, el Archivo General de la Nación sólo tendrá competencia para proveer lo conducente en relación con documentos que ya están considerados como patrimonio documental de la nación, pero no respecto del patrimonio estatal.

119. En ese sentido, dicha previsión dejaría en manos de diversas autoridades (no especializadas en la materia de archivos) decidir sobre la recuperación del patrimonio documental estatal que posean los particulares, aunado a que el proceso y el tiempo para que las autoridades competentes determinen lo propio en cuanto a las denuncias presentadas, podría comprometer y poner en riesgo, aún más, su integridad, lo cual revela la finalidad pretendida por el legislador federal al prever dicha facultad a favor del Archivo General para actuar directamente en ese supuesto y su importancia como regla básica de necesaria adecuación al ámbito local, tal como lo aduce el instituto accionante.



120. Por las mismas razones, es **fundada** también la diversa omisión advertida de prever la autorización a favor de los particulares para restaurar el patrimonio documental que tengan en posesión, con el propósito de que sea conservado, ya que se trata de documentos que, por su naturaleza y trascendencia constituyen el patrimonio documental del Estado y a su vez, son susceptibles de constituir el patrimonio documental de la nación.

VI.6. Autoridad responsable para conocer de delitos en materia estatal de archivos.

121. Finalmente, el INAI aduce, en el **cuarto concepto de invalidez**, que la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios es omisa en establecer la autoridad que conocerá de los delitos de archivos en el ámbito local, como sí lo hace la Ley General de Archivos en su artículo 123, en relación con los delitos del orden federal.

122. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que resulta **infundado** tal concepto de invalidez.

123. Previo a establecer las razones que sustentan dicha conclusión, es importante mencionar que, este Alto Tribunal ha reiterado en diversas ocasiones al resolver, por ejemplo, la **acción de inconstitucionalidad 122/2020**,⁴⁶ que los artículos 121 a 123 de la Ley General de Archivos que establecen los delitos en materia de archivos en el ámbito federal, no establecen la obligación de las Legislaturas Locales de replicar los delitos previstos en la ley general de la materia por el legislador federal.

124. Como lo sostuvo esta Suprema Corte en aquellos casos, la reforma constitucional en materia de archivos prevé un esquema competencial que ordena expresamente la armonización de la normativa local, condicionando a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las

⁴⁶ **Acción de inconstitucionalidad 122/2020**, *op. cit.*

Este tema fue aprobado por mayoría de nueve votos; la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



bases, los principios y los procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley general, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país; sin embargo, la homogeneidad que se buscó con la reforma en la materia, no conlleva la obligación de las Legislaturas Locales de tener que replicar la normativa establecida en la ley general.

125. Ahora bien, en el caso, el legislador de Zacatecas sí previó un capítulo destinado a tipificar los delitos contra los archivos y el patrimonio documental del Estado.

126. Conviene reproducir el contenido de los preceptos de la ley general confrontados con los de la legislación local:

LEY GENERAL DE ARCHIVOS	LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE ZACATECAS Y SUS MUNICIPIOS
<p style="text-align: center;">"TÍTULO SEGUNDO</p> <p style="text-align: center;">"DE LOS DELITOS CONTRA LOS ARCHIVOS</p> <p>"Artículo 121. Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización a la persona que:</p> <p>"I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta Ley;</p> <p>"II. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado <u>patrimonio documental de la Nación</u>;</p> <p>"III. Traslade fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, sin autorización del Archivo General;</p>	<p style="text-align: center;">"CAPÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">"DELITOS CONTRA LOS ARCHIVOS Y EL PATRIMONIO DOCUMENTAL DEL ESTADO</p> <p>"Artículo 135. Será sancionada con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización la persona que:</p> <p>"I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta Ley;</p> <p>"II. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un <u>documento considerado patrimonio documental del estado</u>, o</p> <p>"...</p>



"IV. Mantenga, injustificadamente, fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, una vez fenecido el plazo por el que el Archivo General le autorizó la salida del país, y

"V. Destruya documentos considerados patrimonio documental de la Nación.

"La facultad para perseguir dichos delitos prescribirá en los términos previstos en la legislación penal aplicable.

"En tratándose del supuesto previsto en la fracción III, la multa será hasta por el valor del daño causado.

"Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil veces la unidad de medida y actualización hasta el valor del daño causado, a la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente."

"Artículo 122. Las sanciones contempladas en esta Ley se aplicarán sin perjuicio de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables."

"Artículo 123. Los Tribunales Federales serán los competentes para sancionar los delitos establecidos en esta Ley."

"...

"III. Destruya documentos considerados patrimonio documental del estado.

"La facultad para perseguir dichos delitos prescribirá en los términos previstos en la **legislación penal aplicable.**

"...

"Será sancionada con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil veces la unidad de medida y actualización hasta el valor del daño causado, la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente."

"Artículo 136. El Archivo General del Estado podrá denunciar ante las autoridades competentes cualquier acto u omisión violatoria de esta Ley y aportar las pruebas que se consideren pertinentes, en los términos de las leyes aplicables."

127. De la comparación entre las normas de la ley general en la materia y las del ordenamiento controvertido se desprende que el legislador local replica, en parte, la regulación de los delitos en materia de archivos, adecuándola al ámbito de su competencia. Asimismo, se advierte que, en efecto, a diferencia de lo previsto en la ley general, no especifica la autoridad competente para sancionar los delitos establecidos en su legislación.



128. Sin embargo, se estima que esa omisión no trasciende a la homologación o al sistema de archivos que se pretendió implementar con la reforma constitucional en la materia ni genera una deficiente regulación.

129. En efecto, de la interpretación integral del capítulo relativo se obtiene que, si el legislador de Zacatecas se limita a regular los delitos contra los archivos y el patrimonio documental del Estado y, además, hace alusión a la legislación penal aplicable; es inconcuso que la autoridad penal competente para sancionarlos es la relativa al ámbito local.

130. En efecto, se reitera, este Tribunal Pleno estableció que el hecho de que las Legislaturas Locales deban respetar los parámetros mínimos y generales establecidos en la ley marco no implica que deban replicar en su integridad la ley general, pues su obligación en materia de archivos se traduce en adecuar sus instrumentos jurídicos a las bases y los principios reconocidos tanto en la Constitución Federal como en ley general, pero, a la vez, tienen libertad para ampliarlos o precisarlos atendiendo a su realidad, siempre y cuando respeten dichos principios, **y lo legislado localmente se relacione con su específico ámbito de competencia.**

131. En ese sentido, este Alto Tribunal no advierte que la omisión atribuida a la legislación local dificulte la homologación o trastoque el sistema nacional implementado en materia de archivos, ya que el legislador local prácticamente reprodujo la norma general adecuándola a su ámbito de competencia, lo que, como se indicó, tiene permitido y de su literalidad se desprende la autoridad competente.

132. En las relatadas circunstancias, se declara **infundado** el concepto de invalidez en estudio y, en consecuencia, se reconoce la validez del artículo 135 impugnado.

VII. EFECTOS

133. En términos de los artículos 41, fracción IV,⁴⁷ y 45, párrafo primero,⁴⁸ en relación con el 73⁴⁹ todos de la ley reglamentaria, las sentencias deben contener

⁴⁷ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...



los alcances y los efectos, 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.

134. **Declaratoria de invalidez:** se decreta la invalidez de los artículos 3, segundo párrafo, en las porciones "la Ley General de Bienes Nacionales" y "la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas"; 4, fracción XLIX; 11, fracción IV, en la porción normativa que indica: "y en el Registro Estatal"; 39, último párrafo, 92, 93; 94; 95; y, 127, fracción VI, en la porción "y en el Registro Estatal" todos de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios, en términos de lo resuelto en los **apartados VI.2, VI.3 y VI.4** de esta ejecutoria.

135. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria de invalidez:** Conforme a lo dispuesto en el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas.

136. En relación con las omisiones legislativas de la Ley de Archivos de Zacatecas detectada en el apartado **VI.5** de esta sentencia se vincula al Congreso del Estado para que en el periodo ordinario de sesiones siguiente a que se le notifique esta sentencia las subsane.

VIII. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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; ..."

⁴⁸ **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

⁴⁹ **Artículo 73.** Las sentencias se registrarán 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 y su acumulada.

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 3, párrafo segundo, en su porción normativa "en la Ley General de Archivos y", y 135 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 669, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil veintiuno, en atención al apartado VI de esta determinación.

TERCERO.—Se declara la **invalidéz** de los artículos 3, párrafo segundo, en sus porciones normativas "la Ley General de Bienes Nacionales" y "la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas", 4, fracción XLIX, 11, fracción IV, en su porción normativa "y en el Registro Estatal", 39, párrafo último, del 92 al 95, y 127, fracción VI, en su porción normativa "y en el Registro Estatal", de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 669, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Zacatecas, en términos de lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

CUARTO.—Se vincula al Congreso del Estado de Zacatecas para que en el siguiente periodo ordinario de sesiones, establezca en la Ley de Archivos para el Estado que, en todo momento, el Archivo General puede recuperar la posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado, cuando se ponga en riesgo su integridad; y que los particulares en posesión de ese tipo de documentos, podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo General, atendiendo a lo previsto en los artículos 96 y 97 de la Ley General de Archivos, sin reiterar los vicios advertidos en esta sentencia, de conformidad con los apartados VI y VII de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial 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 diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá excepto a tener como impugnados los artículos 97 y 135 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea excepto a tener como impugnados los artículos 97 y 135 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y de sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del 42 al 44, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su tema VI.1, denominado "Parámetro de regularidad". El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra presidenta Piña Hernández reservó su derecho a formular voto concurrente para expresar salvedades y razones adicionales.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose del párrafo 62, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Supletoriedad en materia estatal de archivos", consistente en reconocer la validez del artículo 3, párrafo segundo, en su porción normativa "en la Ley General de Archivos y", de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en



contra y por la invalidez de la referida porción normativa. Las señoras Ministras Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández, así como el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.6, denominado "Autoridad responsable para conocer de delitos en materia estatal de archivos", consistente en declarar infundado el argumento del instituto accionante en el que aduce que la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios es omisa en establecer la autoridad que conocerá de los delitos de archivos en el ámbito local y reconocer la validez del artículo 135 de la mencionada ley.

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, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose del párrafo 62, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Supletoriedad en materia estatal de archivos", consistente en declarar la invalidez del artículo 3, párrafo segundo, en sus porciones normativas "la Ley General de Bienes Nacionales" y "la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos", de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas y sus Municipios. Las señoras Ministras Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández, así como el señor Ministro Laynez Potisek 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su tema VI.3, denominado "Creación de un Registro Estatal de Archivos", consistente en declarar la invalidez de los



artículos 4, fracción XLIX; 11, fracción IV, en su porción normativa "y en el Registro Estatal"; 92; 93; 94; 95 y 127, fracción VI, en su porción normativa "y en el Registro Estatal", de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su tema VI.4, denominado "Impugnación de resoluciones del órgano garante", consistente en declarar la invalidez del artículo 39, párrafo último, de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anuncio voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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 puntos resolutivos de la sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas.

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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su tema VI.5, consistente en declarar fundadas las omisiones del Congreso del Estado de Zacatecas consistentes en: 1) Regular lo relativo a la facultad de recuperar los documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado en posesión de particulares, cuando esté en riesgo su integridad y 2) Prever la autorización a favor de los particulares para restaurar el patrimonio documental que tengan en posesión, con el propósito de que sea conservado. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en el sentido de que se trata de una regulación deficiente, no de una omisión legislativa.



Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, incluso, por la aplicación directa de lo previsto en la Ley General de Archivos, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en vincular al Congreso del Estado de Zacatecas para que en el periodo ordinario de sesiones siguiente a que se notifique la sentencia subsane las omisiones legislativas de la Ley de Archivos de Zacatecas. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron únicamente por la aplicación directa, en lo que resulten equivalentes, las disposiciones correspondientes de la Ley General de Archivos. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión por gozar de vacaciones al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil veintidós.

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 25 de julio de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 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 4 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 113/2021 y su acumulada 115/2021.

En sesión de once de abril de dos mil veintitrés se aprobó por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución de la acción de inconstitucionalidad y su acumulada citadas al rubro, en la que reservé mi derecho a formular voto concurrente, para precisar lo siguiente:

1. En relación con el estudio de fondo, en su tema VI.1 relativo al *parámetro de regularidad constitucional*, coincido en los caracteres que se atribuyen a las leyes generales, para admitir que éstas pueden ser parámetro para examinar la regularidad constitucional de leyes locales, a partir de la distribución competencial específica que en ellas se hubiere determinado y/o conforme a las competencias que deriven del Texto Constitucional.

No obstante, estimo pertinente hacer énfasis en que mi postura sustancial al respecto, en este caso, es que la competencia concurrente entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales se actualiza conforme a los artículos 73, fracción XXIX-T y 124 constitucional, y no porque la Ley General de Archivos haya tenido como propósito distribuir competencias entre esos órdenes de gobierno.

Así, atento a los términos del primero de esos preceptos, dicha competencia concurrente obliga a que el diseño normativo del Sistema Estatal de Archivos que adopten los Congresos Locales debe ser homogéneo al sistema nacional, conforme al modelo que para éste establece la Ley General de Archivos para cada órgano, tanto en lo estructural, como en lo funcional y orgánico, procurando emular, en la medida de lo posible, las disposiciones que regulen la conformación y atribuciones de cada organismo, así como su forma de operar en el ejercicio de tales atribuciones.

Por ende, estimo necesario precisar que, como se advierte del proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional de dos mil catorce en materia de transparencia y acceso a la información pública y en la archivística, así como del proceso legislativo del que emanó la propia Ley General de Archivos, en esa materia archivística, la homologación no se limita a generar un sistema normativo marco que dote de bases, criterios y principios uniformes para regular la materia, sino que también tiene implicaciones fácticas en la logística y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos en coordinación con sus correlativos Sistemas Locales de Archivos, con el objetivo de obtener y concentrar infor-



mación de los sistemas institucionales y de los documentos de interés público de los archivos privados.

Entonces, a mi juicio, de la interpretación funcional o del debido entendimiento del mandato de equivalencia previsto en la Ley General de Archivos, que tiene la peculiaridad de ser expreso en lo atinente a la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales de Archivos, no deriva el acatamiento de un lineamiento meramente formal porque, a su vez, presupone, que el legislador, en la configuración del Sistema Nacional de Archivos, precisamente, en ese ámbito orgánico y funcional, consideró que tal diseño normativo sería el que respondería de manera óptima con el objetivo de consolidar la homogeneidad del sistema y evitar la dispersión documental e informática que, incluso, fue diagnosticada y prevalecía antes de su implementación, aunado que, de esa forma, se fomentaría la transparencia y el acceso a la información que, incluso, tuviera relevancia histórica.

Por tanto, aunque puedo coincidir en términos generales con la denominada "equivalencia funcional" que se postuló en la resolución aprobada, considero que ello no debe entenderse en forma laxa, sino más estricta (aunque no necesariamente de réplica), pues la mayor semejanza que guarden en ese ámbito de equivalencia las legislaciones locales con lo previsto en la Ley General de Archivos garantizará la funcionalidad del Sistema Nacional de Archivos.

2. En relación con el estudio de fondo, en su tema VI.2 denominado "*supletoriedad en materia estatal de archivos*" compartí el reconocimiento de validez del artículo 3, párrafo segundo, de la Ley de Archivos del Estado de Zacatecas en cuanto a la porción normativa "*en la Ley General de Archivos*"; al respecto, sólo quiero precisar, en adición a lo expuesto en el fallo, que a mi juicio, la literalidad de la norma permite constatar que la intención del legislador local no fue que la Ley General de Archivos se aplicara *en forma supletoria* a la legislación de archivos local, pues el Congreso del Estado de Zacatecas introdujo la supletoriedad hasta después de mencionar a la ley general y sólo en relación con los demás ordenamientos allí referidos.

Asimismo, considero que la expresión "*a falta de disposición expresa en la presente Ley se estará a lo previsto en la Ley General de Archivos*", no tiene el alcance y no debe entenderse en el sentido de que la Ley General de Archivos *única-mente* tendrá aplicación en lo no previsto en la ley local, pues no es así, sino que la ley general, de suyo, tiene aplicación directa a nivel nacional para todos los sujetos obligados pertenecientes a todos los ámbitos de gobierno y para



todos los archivos privados de interés público, entonces, esta expresión de la norma local sólo puede ser entendida con la intención de corroborar que si algo no está previsto en la Ley de Archivos estatal, de cualquier modo siempre tiene aplicación directa lo que prevea la ley general.

Por otra parte, también compartí la resolución en cuanto se declara la invalidez de las porciones normativas "*Ley General de Bienes Nacionales*" y "*la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*". Pero lo hice bajo las consideraciones siguientes:

- (i) Porque la ley general no prevé esos ordenamientos como supletorios y al disponerlo la legislación local, se afecta la equivalencia del sistema local de archivos con el nacional;
- (ii) Porque se trata de leyes de observancia general en todo el país y su ámbito de aplicación es diverso al de las leyes locales de archivos;
- (iii) Porque la norma es contraria a la seguridad jurídica, en tanto que la ley local regula un cúmulo de aspectos sobre la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de los sujetos obligados y sobre la integración y funcionamiento del sistema local de archivos, así como las infracciones y delitos en materia de archivos local, entre otros muchos temas; y el legislador de la entidad federativa, al establecer la supletoriedad de los dos ordenamientos referidos no precisó en qué aspectos podrían ser supletorios, lo cual era exigible en el caso, ya que se trata de legislaciones referidas a materias diversas cuya compatibilidad y conexión tendría que haber sido evidenciada; y,
- (iv) Porque estimo que la cita de esos dos ordenamientos federales como supletorios de la ley local de archivos, en realidad, obedece a un entendimiento incorrecto de lo que es la supletoriedad, pues si bien observo que posiblemente se previeron con ese carácter por haber algunas normas dentro de la propia legislación en las que se hace remisión a esas dos leyes federales, ello no implica que se trate de supletoriedad para colmar lagunas normativas, sino que son remisiones de aplicación en razón de la especialidad de esas legislaciones y la vinculatoriedad de su observancia en la materia archivística.

En diverso aspecto, en este punto me aparté del párrafo 62 del estudio porque en este se sostiene que las Legislaturas Locales no están obligadas a establecer en su ley local diversos aspectos ya previstos en la ley general, entre otros, a



manera de ejemplo: *requisitos de elegibilidad, nivel jerárquico, incompatibilidades y facultades* de la persona que ocupará el cargo de titular del Archivo General del Estado. Sin embargo, además de que este señalamiento no me parece exacto, ni lo considero apropiado ni necesario en este apartado, en diversos precedentes he sostenido que esa clase de previsiones sí deben estar reguladas en las respectivas leyes locales de archivos, para alcanzar la correcta homogeneidad y equivalencia funcional de los sistemas estatales de archivos con el nacional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de julio de 2023.

Este voto se publicó el viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 113/2021 y su acumulada 115/2021.

1. En sesión de once de abril de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de julio de dos mil veintiuno.
2. Coincidí con el sentido y las consideraciones de la resolución en la mayoría de sus puntos; no obstante, tratándose del considerando relativo a la **precisión de las normas combatidas**, así como en el estudio de fondo, en los temas: **1** (Parámetro de regularidad); **2** (Supletoriedad en materia estatal de archivos); y, **4** (Impugnación de resoluciones del organismo garante), disentí de algunos aspectos que explicaré a continuación.

PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

I. Razones de la mayoría.

3. En el párrafo 18 de la resolución, la mayoría del Tribunal Pleno determinó tener por impugnados, entre otros, los artículos 97 y 135 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios.



II. Razones del disenso.

4. Aunque coincidí con la precisión del resto de normas impugnadas, a mi parecer, los artículos 97¹ y 135² de la Ley de Archivos local no debieron considerarse como impugnados. En este sentido, el INAI planteó en los conceptos de invalidez tercero y cuarto de su escrito de demanda argumentos tendientes a evidenciar una omisión legislativa en el ordenamiento local, y no así la deficiencia normativa de algún precepto en específico.
5. En efecto, en su tercer concepto de invalidez, el INAI planteaba esencialmente que la legislación local omite establecer la posibilidad de que el Archivo General del Estado pueda recuperar la posesión de un documento de archivo que constituya patrimonio documental del Estado, y si bien señaló en su escrito que: "ni el artículo 97, ni los restantes del capítulo referido al patrimonio documental del Estado, se prevé una disposición similar";³ lo cierto es que el punto central del argumento radica en la no previsión de una disposición, lo cual pudo ser incluido por el legislador en cualquier precepto de la ley. Por tanto, el accionante no pretendía combatir el contenido del artículo 97 de la Ley de Archivos local por vicios propios, sino, en todo caso, sólo consideraba que esa sería la sección adecuada para que el legislador regulara la omisión alegada.⁴
6. En el mismo sentido, en el cuarto concepto de invalidez del INAI, se planteaba que la legislación local omite prever quien será la autoridad responsable de

¹ "Artículo 97. Todos los documentos de archivo con valor histórico y cultural son bienes muebles y formarán parte del patrimonio documental del estado."

² "Artículo 135. Será sancionada con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización la persona que:

"I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta Ley;

"II. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado patrimonio documental del estado, o

"III. Destruya documentos considerados patrimonio documental del estado.

"La facultad para perseguir dichos delitos prescribirá en los términos previstos en la legislación penal aplicable.

"Será sancionada con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil veces la unidad de medida y actualización hasta el valor del daño causado, la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente."

³ Página 23 del escrito de demanda.

⁴ Cabe señalar que inclusive la sentencia no se pronuncia sobre la validez o invalidez del artículo 97 que se tuvo por impugnado.



sancionar los delitos en materia de archivos a nivel local. Ciertamente, el artículo 135 de la ley local puede considerarse el precepto más cercano a la omisión impugnada dado que establece los delitos en materia de archivos en el Estado de Zacatecas; no obstante, el promovente no atribuye ningún vicio de invalidez a dicho precepto, inclusive, no lo menciona en el concepto de invalidez. En consecuencia, tampoco considero que debió ser incluido en la precisión de las normas impugnadas.

1. PARÁMETRO DE REGULARIDAD

I. Razones de la mayoría.

7. El Tribunal Pleno retomó las consideraciones adoptadas en los parámetros de regularidad de las acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 122/2020, 132/2019, 140/2019, 276/2020, 231/2020, 93/2021, 232/2020 y 219/2020.

II. Razones del disenso.

8. Voté a favor de la propuesta, separándome únicamente de los párrafos 42 a 44, ya que, como he señalado en las acciones de inconstitucionalidad arriba indicadas, no concuerdo con la tesis aislada P. VII/2007 de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL." ni la tesis jurisprudencial P./J. 142/2001, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.", en las que se afirma que las leyes generales son un supuesto de excepción a la cláusula residual establecida en el artículo 124 constitucional, y que implican una renuncia del poder revisor de la Constitución a su potestad distribuidora de atribuciones.
9. Desde mi perspectiva, prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general⁵ y considerar que, en todos esos casos, queda excluido el reparto constitucional de atribuciones, basado en el artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia Constitución. Considero que la fracción XXIX del diverso 73 constitucional debe leerse, en la mayoría de sus letras y concretamente en la "T" que nos ocupa, como una delegación de ciertas funciones al legislador federal que en ningún caso hace inaplicable la cláusula residual ni conlleva una renuncia de facultades del Poder Reformador.

⁵ En este sentido, tampoco coincido con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.



10. Ello es así, puesto que, en caso de que una facultad no sea distribuida por la ley general, ésta le correspondería a los Estados, conforme a la cláusula residual del 124, y el Poder Reformador puede, en cualquier momento, modificar la distribución de competencias establecida en la ley general a través de una reforma constitucional.

2. SUPLETORIEDAD EN MATERIA ESTATAL DE ARCHIVOS

I. Razones de la mayoría.

11. Por un lado, se determinó declarar la invalidez del artículo 3, segundo párrafo, en las porciones normativas que indican "*la Ley General de Bienes Nacionales*" y "*la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*", dado que al prever la supletoriedad de la legislación local con dichos ordenamientos general y federal, el Congreso Estatal excedió el mandato de equivalencia previsto en la Ley General de Archivos pues esta misma desarrolla en su numeral 3 las normas supletorias tanto a nivel federal como en las entidades federativas. Aunado a que tanto la ley general como la ley federal previstas como supletorias tienen un ámbito de aplicación distinto.
12. Por otra parte, se determinó reconocer la validez de la porción normativa "*en la Ley General de Archivos*", del segundo párrafo del artículo 3 impugnado, toda vez que la legislación local no sujeta a un régimen de supletoriedad a la Ley General de Archivos, sino que de una interpretación literal del precepto se desprende que establece que a falta de disposición expresa en la ley de archivos local se estará a lo previsto en la ley general.

II. Razones del disenso.

13. Coincidió con la declaración de invalidez de las porciones normativas "*la Ley General de Bienes Nacionales*" y "*la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*", en términos de la sentencia. Sin embargo, no comparto el reconocimiento de validez de la porción normativa "*en la Ley General de Archivos*", ni las consideraciones expresadas en los párrafos 59 a 64 de la sentencia.
14. A mi parecer, resulta inconstitucional que la legislación local señale que la Ley General de Archivos será aplicable "a falta de disposición expresa", ya que, si bien el precepto no prevé textualmente que la ley general será "supletoria"



de la legislación local, sí incluye un enunciado que, esencialmente, refleja el contenido del concepto de supletoriedad, al disponer su aplicación a falta de una norma específica a nivel estatal.

15. En este sentido, considero que la Ley General de Archivos constituye el parámetro de validez de las legislaciones locales, por lo que no puede al mismo tiempo ser aplicable únicamente cuando las legislaciones locales no prevean expresamente un supuesto.
16. De otra forma, se genera una distorsión en el parámetro de regularidad pues, aunque la intención del legislador pueda ser transmitir una idea de sistema, lo cierto es que incurre en un error al equiparar una relación competencial y de validez, con otra de supletoriedad.
17. Lo anterior, es congruente con lo determinado por este Alto Tribunal en diversos asuntos, como pueden ser la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015⁶ o la acción de inconstitucionalidad 79/2019,⁷ donde se ha señalado que la legislación general no puede ser supletoria de una ley local, pues es la primera la que define el contenido de la segunda, y si bien, ambas son obligatorias para las autoridades locales, en primer lugar, es aplicable la ley general y posteriormente las normas emitidas por los Congresos Locales en ejercicio de la competencia que la legislación general les haya conferido.
18. En consecuencia, voté también por la invalidez de la porción normativa "*en la Ley General de Archivos*" del artículo 3, párrafo segundo, por estas consideraciones.

4. IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES DEL ORGANISMO GARANTE

I. Razones de la mayoría.

19. La mayoría determinó declarar la invalidez del último párrafo del artículo 39 de la Ley de Archivos local, al prever que los particulares podrán impugnar ante las autoridades competentes del Estado de Zacatecas las resoluciones que emitan los organismos garantes locales para permitir el acceso a un documento con

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 4 de junio de 2018.

⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 23 de abril de 2020.



valor histórico que aún no haya sido transferido al archivo respectivo y contenga datos personales sensibles. El diverso 38, último párrafo, de la Ley General de Archivos indica que este tipo de resoluciones deben ser impugnadas únicamente ante el Poder Judicial de la Federación.

II. Razones del disenso.

20. En este tema, aunque concordé con el sentido de la sentencia, llego a dicha conclusión por consideraciones diferentes. Ciertamente, el legislador local no podía facultar a las autoridades del Estado de Zacatecas para conocer de este tipo de recursos de revisión, pues es una competencia que corresponde a otros entes federales.
21. Sin embargo, independientemente de que la Ley General de Archivos refiere a que la impugnación debe ser ante el Poder Judicial de la Federación, me parece que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales también es un ente facultado constitucionalmente para atender la impugnación de dichas resoluciones en términos del artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo cuarto, de la Constitución Federal,⁸ dado que prevé la competencia para conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones emitidas por los órganos autónomos especializados de las entidades federativas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de julio de 2023.

⁸ "Artículo 6o. ...

"A. ...

"VIII. ... (Párrafo cuarto) El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley."



Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 142/2001 y P. VII/2007 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XV, enero de 2002, página 1042 y XXV, abril de 2007, página 5, con números de registro digital: 172739 y 187982, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos concurrente, aclaratorio y particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 113/2021 y su acumulada 115/2021.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión celebrada el once de abril de dos mil veintitrés, resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en la que alegaron la inconstitucionalidad de distintos artículos y la existencia de diversas omisiones de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el tres de julio de dos mil veintiuno.

Contexto y antecedentes.

Para comprender el trasfondo de este asunto es necesario tomar en cuenta que el siete de febrero de dos mil catorce fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una trascendental reforma en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos. En lo que aquí interesa, esta reforma adicionó al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la fracción XXIX-T, a través de la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Archivos, en los siguientes términos:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México,



y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

En cumplimiento de este precepto, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Archivos, misma que se publicó el quince de junio de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación. Como se desprende del Texto Constitucional, esta ley tiene dos objetivos: **i)** establecer la organización y **administración homogénea** de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y, **ii)** determinar las **bases** de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

En relación con las bases para la organización y funcionamiento de los sistemas de archivos resultan de gran relevancia para las entidades federativas los artículos 70 y 71 de la ley general.¹

El artículo 70 dispone que cada entidad federativa contará con su propio sistema local de archivos, el cual define como: *"el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción"*.

Por su parte, el artículo 71 establece una **base institucional mínima** con la que deben contar los sistemas estatales de archivos, al disponer que éstos se conformarán por: **i)** un Consejo Local de Archivos, que será el órgano coordinador del sistema y en los cuales deberán tener participación los Municipios

¹ **Artículo 70.** Cada entidad federativa contará con un Sistema Local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."

Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



o las alcaldías en el caso de la Ciudad de México; y, **ii)** un Archivo General estatal, que será la instancia especializada en materia de archivos y que estará a cargo de un director general con el rango de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente. A partir de este marco institucional mínimo, el último párrafo del mismo artículo dispone que todas las entidades federativas, en sus respectivas leyes locales de archivos, "*desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales **equivalentes** a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional*".

En cumplimiento al artículo cuarto transitorio de la ley general,² el Poder Legislativo de Zacatecas expidió la Ley de Archivos de dicha entidad federativa con el propósito de adecuarse al nuevo marco constitucional y de la ley general, misma que fue impugnada por el INAI y la CNDH en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada. Los conceptos de invalidez se centraron en cuestionar aspectos relativos a la integración, atribuciones y funcionamiento de distintos componentes del sistema local de archivos del Estado de Zacatecas. Siendo así, la principal cuestión a resolver fue determinar si el legislador zacatecano había establecido en su ley local un sistema de archivos **equivalente** al sistema previsto en la ley general para todo el país.

Aunque comparto en su mayor parte el sentido y las consideraciones de la sentencia, tengo ciertas diferencias en relación con el parámetro de regularidad constitucional y las facultades relacionadas con el patrimonio documental en posesión de particulares, las cuales desarrollo en un **voto concurrente**; algunas precisiones en el apartado de efectos, las cuales se plasman en un **voto aclaratorio** y, por último, en un **voto particular** señalo las razones por las que no compartí la declaración de invalidez de diversos preceptos que creaban y regulaban un Registro Estatal de Archivos.

I. VOTO CONCURRENTE.

1. Parámetro de regularidad constitucional.

Comentarios previos.

Antes de señalar el porqué de mi concurrencia con la presente acción de inconstitucionalidad 113/2021 y su acumulada 115/2021, considero prudente reseñar

² "**Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente Ley. ..."



de manera sucinta qué pasó con dicho parámetro en los primeros cuatro precedentes que votamos en materia de sistema nacional de archivos.

En la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**,³ donde analizamos la Ley de Archivos del Estado de Colima, y que votamos el tres de mayo de dos mil veintiuno, se propuso un parámetro deferente hacia las entidades federativas, acorde, a mi juicio, a la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional, y por ello la compartí, además de que aquél fue un parámetro muy claro, pertinente y sucinto.⁴ Ese parámetro estaba subsumido en el preámbulo del tema 2.1, de manera que, aunque no lo votamos en sus méritos, lo aprobamos al estar subsumido (el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea fue el único que señaló no compartir el parámetro propuesto).

Sobre el mandato de equivalencia de los sistemas locales con el nacional, conviene resaltar lo señalado al resolverse dicha acción de inconstitucionalidad 101/2019. En ella el Tribunal Pleno sostuvo que lo más respetuoso con el marco competencial era entender que este mandato tiene un carácter funcional. Es decir, que: *"se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando, las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno."*⁵

Sin embargo, este parámetro aceptado en la acción de inconstitucionalidad 101/2019 cambió al día siguiente, pues el cuatro de mayo del citado año votamos la **acción de inconstitucionalidad 141/2019**⁶ (relativa a la Ley de Archi-

³ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de tres de mayo de dos mil veintiuno. El tema 2.1, en el que se encontraba subsumida la definición del parámetro de regularidad constitucional, se aprobó por mayoría de 10 votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (ponente), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, la que suscribe, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, quien expresamente se separó del parámetro de regularidad. En contra del emitido por la señora Ministra Piña Hernández.

⁴ Se estableció que ni la Constitución Política del país, ni la Ley General de Archivos mandataron a las entidades federativas para que legislaran sus sistemas locales en términos idénticos o como una réplica del sistema nacional, sino sólo de forma equivalente.

⁵ Párrafo 83 de ese engrose.

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno. El tema 1, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas (ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña



vos del Estado de Jalisco), donde se sostuvo que la Ley General de Archivos, en tanto se trata de una ley general, "distribuye" competencias, y en términos generales se interpretó que las atribuciones de las entidades federativas se suprimían frente a la existencia de una ley general.

No compartí esa propuesta, sólo estuve a favor del sentido (en tanto que sí existe entre la obligación de los Estados de homologar sus leyes de archivos a la ley general), así que en la sesión en la que discutimos aquel asunto dije: "*No se distribuyen competencias. Hay un marco de respeto. Principio que, incluso, retoma el artículo 64 de la ley general.*"⁷. Si bien varios de nosotros nos manifestamos en este sentido (a mi parecer fuimos al menos cuatro quienes señalamos expresamente esta cuestión al momento de votar este parámetro de la acción de inconstitucionalidad 141/2019), el parámetro fue aprobado por la mayoría.

El tercer asunto que se discutió en el seno del Tribunal Pleno fue el derivado de la Ley de Archivos del Estado de Oaxaca: la acción de inconstitucionalidad 122/2020, decidida el trece de julio de dos mil veintiuno. Ese proyecto a discusión proponía un parámetro muy distante de la 101/2019 e, incluso, de la 141/2019 pues repasaba precedentes de hace más de veinte años sobre leyes generales, jerarquía normativa y distribución de competencias cuyo hilo conductor interpretativo y pertinencia no compartí. La propuesta suscitó debate y entonces la Ministra ponente amablemente señaló que suprimiría estos segmentos y que recogería en el engrose ambos precedentes (101/2019 y 141/2019). Yo en ese momento señalé que respecto al segundo precedente (141/2019) había formulado un voto concurrente (precisamente por las razones que acabo de reseñar en el presente documento), de manera que ese voto lo reliqué en esa **acción de inconstitucionalidad 122/2020**.⁸

Hernández, la que suscribe con voto concurrente, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

⁷ **Artículo 64.** El Sistema Nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

"Las instancias del Sistema Nacional observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el Consejo Nacional.

"El Sistema Nacional y los sistemas locales se coordinarán en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México."

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno. El tema 1, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por mayoría de



El cuarto precedente relativo al sistema nacional de archivos fue la **acción de inconstitucionalidad 132/2019**,⁹ relativo a la ley archivística para el Estado de Nuevo León. En la propuesta que sometió a nuestra consideración el Ministro ponente se presentó un parámetro de regularidad construido con los tres precedentes que reseñé: "*En las acciones de inconstitucionalidad 101/2019, 141/2019 y 122/2020, cuyas premisas se retomarán en este estudio, se analizaron diversas legislaciones emitidas por entidades federativas a la luz de lo dispuesto en la Ley General de Archivos.*"¹⁰ Como ya mencioné, esas tres propuestas de parámetro de validez no guardan igualdad entre sí. Sin embargo, de la sentencia de la 132/2019 no se advierte que se hayan incorporado los excesos restrictivos de la 141/2019, sino que descansó medularmente en la 101/2019, de manera que voté de acuerdo con el proyecto.

Estos asuntos demuestran como el Tribunal Pleno no ha sido consistente en el parámetro constitucional a seguir en la materia de archivos. Si bien pudiera considerarse como una inconsistencia sutil, me parece que este tema no es menor pues el parámetro de regularidad constitucional rige todo el estudio a seguir en estas acciones de inconstitucionalidad.

Punto de concurrencia.

Sigo compartiendo en términos generales el parámetro breve y concreto que aprobamos en el primero de los precedentes (**101/2019**). De manera que en la presente acción de inconstitucionalidad 113/2021 y su acumulada 115/2021 mantengo mi concurrencia en este tema.

Como señalé anteriormente, el Pleno no ha sido consistente en el parámetro a seguir en esta materia, pues mientras en la acción de inconstitucionalidad 101/2019

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 (ponente), la que suscribe con voto concurrente, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno. El tema 1, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por unanimidad de nueve votos, de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales (ponente), Piña Hernández, la que suscribe, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Franco González Salas. El señor Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente durante la votación y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea estuvo ausente durante la sesión.

¹⁰ Párrafo 42 de la propuesta presentada en la sesión del dos de septiembre de dos mil veintiuno.



se sostuvo una deferencia hacia las entidades federativas para permitir una equivalencia de sistemas, en la 141/2019 se propuso que la Ley General de Archivos distribuye competencias. Estos dos parámetros contradictorios entre sí, han provocado que en los múltiples asuntos en materia de archivos que hemos resuelto en el Pleno se incorporen una mezcla de perspectivas diferenciadas, y con ello, parámetros distintos en los asuntos archivísticos. A manera de ejemplo, tenemos que las acciones de inconstitucionalidad 132/2019 y 232/2020¹¹ siguen el parámetro de la 101/2019; y las 276/2020¹² y 231/2020¹³ transcriben el parámetro de la 141/2019.

En el presente asunto, respetuosamente considero que la sentencia cita diversos precedentes que no contienen el mismo parámetro de regularidad constitucional. El párrafo 36 de la sentencia señala que el parámetro que se va a utilizar es el desarrollado por el Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 101/2019, 141/2019, 122/2020 y 132/2019 (los primeros cuatro precedentes que votamos y que reseñé en párrafos anteriores). Sin embargo, estas cuatro propuestas de parámetro de validez no guardan igualdad entre sí pues las consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad 141/2019 y 122/2020 (muy alejadas del parámetro definitivo del Tribunal Pleno) se oponen en la parte medular a las desarrolladas en las diversas 101/2019 y 132/2019.

El mismo párrafo 36 también señala que las consideraciones de las acciones 101/2019, 141/2019, 122/2020 y 132/2019 (las cuales son contradictorias entre

¹¹ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de dos de mayo de dos mil veintidós. El tema 1, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por mayoría de diez votos, de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, la que suscribe (ponente), Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

¹² Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós. El considerando séptimo, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, la que suscribe, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

¹³ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiuno de abril de dos mil veintidós. El considerando séptimo, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, y Pérez Dayán. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. La que suscribe y el señor Ministro Laynez Potisek estuvimos ausentes.



si), se retomaron al resolver las diversas 140/2019, 276/2020, 321/2020, 93/2021,¹⁴ 232/2020 y 219/2020. Esta afirmación también me parece inapropiada e incongruente pues las 140/2019, 276/2020 y 321/2020 *transcriben* las consideraciones de la 141/2019; las 93/2021 y 232/2020, *descansan medularmente* en la 101/2019; y la 219/2020 *mezcla* los parámetros de las 141/2019 y 101/2019.

Lo anterior pone de manifiesto que en este punto tan delicado como lo es la fijación del parámetro de regularidad constitucional que se debe seguir en todo el estudio de la ley de archivos local, se incorporó una mezcla de perspectivas contradictorias entre sí, de la cual me aparto. A mi parecer, la sentencia debió tomar como base sólo las consideraciones del primer asunto en la materia (101/2019) o en todo caso las de alguno otro posterior que guarde identidad de criterio (como la 132/2019).

A mi parecer, basta señalar que el artículo 64 de la Ley General de Archivos establece una coordinación "*en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los municipios*". Ese marco de respeto no es una frase vacua o un recurso retórico, lo que en este caso está indicando es que en materia archivística los Estados no están obligados a replicar esquemas y modelos diseñados para el régimen federal, pues ello socavaría la soberanía interior que les otorga el artículo 40 constitucional¹⁵ (este es el "marco de respeto"). No se trata de que los Estados se "supriman atribuciones" (como se dijo en la acción de inconstitucionalidad 141/2019) sino de **orientar sus atribuciones** al fin común impuesto por la Constitución.

De hecho, en armonía con este régimen federal, el artículo 71 de la misma ley archivística dispone que: "*[l]as leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes*".

¹⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiocho de abril de dos mil veintidós. El tema I, relativo al parámetro de regularidad, se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, la que suscribe, Laynez Potisek (ponente) y Pérez Dayán. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

¹⁵ **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."



tes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional". Al respecto, encuentro que tal "equivalencia" permite, a su vez, la concreción del diverso 73 constitucional (inciso XXIX-T), que ordena una organización y administración **homogénea** de los archivos de los diversos órdenes de gobierno del país.

2. Facultades relacionadas con el patrimonio documental en posesión de particulares.

En la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada, el INAI alegó que la ley de archivos local resultaba omisa al no conferir al archivo general estatal las facultades de autorizar y supervisar la restauración de documentos en posesión de particulares que formen parte del patrimonio documental del Estado; así como la de recuperar la posesión de un documento de archivo que constituya patrimonio documental del Estado cuando se ponga en riesgo su integridad; tal como lo prevén los artículos 96 y 97 de la Ley General de Archivos.¹⁶

El Pleno, por unanimidad de diez votos,¹⁷ declaró fundadas las señaladas omisiones. Lo anterior, porque los documentos de archivo en posesión de particulares pueden formar parte del patrimonio documental del Estado o de la Nación, pero sólo respecto de éstos últimos puede el Archivo General de la Nación ejercer las facultades previstas en los artículos 96 y 97 de la ley general. Por tanto, es necesario que la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, le confiera facultades equivalentes al archivo general local para que también pueda autorizar y supervisar la restauración de documentos de archivo en posesión de particulares que formen parte del patrimonio documental estatal y recuperar este tipo de documentos insustituibles y trascendentes cuando se ponga en riesgo su integridad.

¹⁶ **"Artículo 96.** Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental de la Nación podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo General."

"Artículo 97. En todo momento, el Archivo General podrá recuperar la posesión del documento de archivo que constituya patrimonio documental de la Nación, cuando se ponga en riesgo su integridad, debiéndose observar las disposiciones reglamentarias y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, incluyendo la garantía de audiencia, así como las demás disposiciones jurídicas aplicables."

¹⁷ De las Ministras Esquivel Mossa, la que suscribe y presidenta Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. Estuvo ausente la Ministra Ortiz Ahlf.



Estoy de acuerdo en que lo anterior incumple con el mandato de equivalencia entre los sistemas estatales de archivos y el nacional, pues ello tiene como consecuencia que los documentos de archivo en posesión de particulares que formen parte del patrimonio documental del Estado de Zacatecas se encuentren sujetos a un estándar de protección menor que el que prevé la Ley General de Archivos respecto de ese mismo tipo de documentos que formen parte del patrimonio documental de la nación, lo cual genera una disfunción entre ambos sistemas.

Sin embargo, a mi parecer no se tratan propiamente de omisiones legislativas, pues no advierto que ni de la Constitución ni de la Ley General de Archivos se derive un mandato para que las entidades federativas contemplen expresamente ambas facultades de sus archivos generales.

Los Estados no se encuentran obligados a replicar lo previsto en la Ley General sobre el Archivo General de la Nación. Por tanto, las facultades del Archivo General no son en sí mismas imperativos que las entidades federativas deban incorporar dentro del ámbito competencial de sus archivos estatales.

No obstante, voté a favor de la propuesta, por una parte, porque considero que en el presente caso sí estamos frente una **deficiente regulación** que genera una disfunción entre el sistema estatal de Zacatecas y el sistema nacional de archivos, al contemplar aquél un estándar de protección menor para los archivos en posesión de particulares que formen parte del patrimonio documental de dicha entidad federativa. Por otra parte, porque en un precedente previo el Tribunal Pleno, por unanimidad, había acordado tratar a los casos de deficiente regulación como omisiones legislativas.

Efectivamente, el veintiocho de abril de dos mil veintidós presenté a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la acción de inconstitucionalidad 232/2020, en la que, siguiendo el enfoque metodológico de los precedentes de las 122/2020 y 132/2019, proponía declarar la existencia de una deficiente regulación en varios aspectos de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco. Sin embargo, algunos de los integrantes del Pleno consideraron conveniente reflexionar sobre cuál sería la consecuencia de declarar una deficiencia legislativa, por lo que decidimos levantar la sesión y analizar este punto con más tiempo.

En la siguiente sesión, esto es, el dos de mayo, con base también en lo que acordamos en la sesión privada previa, modifiqué el proyecto para declarar la existencia de omisiones legislativas en aquellos temas que antes se manejaban como deficiente regulación e invalidar los capítulos de la ley local de ar-



chivos donde deberían estar reguladas, para el efecto de que el Poder Legislativo del Estado de Tabasco pudiera legislar de manera armónica con la regulación nacional y mientras estuvieran los vacíos normativos derivados de las declaratorias de invalidez, éstos se colmarían con la aplicación directa de la Ley General de Archivos, en tanto el Congreso Local legisle al respecto.

Con base en este precedente es que en el presente caso voté a favor de declarar fundadas las omisiones alegadas por el INAI. Sin embargo, considero necesario precisar en este voto concurrente que no es porque considere que la Legislatura del Estado de Zacatecas incumplió con algún mandato de "replicar" las facultades del Archivo General de la Nación, sino porque en este caso específico, el no contemplar facultades *equivalentes* a las del Archivo General de la Nación (previstas en los artículos 96 y 97 de la ley general), generó una disfunción en la interacción del sistema estatal y el nacional de archivos, y esto contraviene el mandato de equivalencia en el diseño del sistema estatal.

Ahora, una vez que fueron declaradas fundadas las referidas omisiones, faltaba analizar si debía declararse la *invalidez* de los artículos 104, 105 y 106 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios (en los cuales se regula el patrimonio documental del Estado en posesión de particulares), o por el contrario, era suficiente declarar la *omisión* legislativa correspondiente. Al respecto, se generó un empate de cinco votos por la invalidez de los artículos y cinco votos por la validez,¹⁸ en consecuencia, se desestimó la acción en este punto y los artículos se mantuvieron vivos en el sistema normativo.

Lo anterior provocó un debate dentro del Tribunal Pleno respecto a los efectos de la sentencia, lo cual constituye el objeto de mi voto aclaratorio.

II. VOTO ACLARATORIO.

Como lo acabo de mencionar, a partir del precedente de la acción de inconstitucionalidad 232/2020, la regla que prevalecía en el Tribunal Pleno era la siguiente: en caso de omisión, se debían invalidar las normas que no regulaban lo condu-

¹⁸ Votaron únicamente por la omisión la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros González Alcántara Carrancá, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votamos por la invalidez de los artículos la Ministra presidenta Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo.



cente, y en tanto los Congresos Locales volvían a legislar se determinaba la aplicación directa de la Ley General de Archivos.

Sin embargo, como ya relaté, en la presente acción de inconstitucionalidad 113/2021 y su acumulada 115/2021, no existió una mayoría calificada para invalidar el capítulo de la legislación de Zacatecas que establecía lo relativo al patrimonio documental del Estado en posesión de particulares, por lo que los artículos 104, 105 y 106 de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios continuaron vigentes. Siendo así, nos cuestionamos si en los efectos debíamos ordenar que el Congreso Local legislara y mientras tanto se aplicaría la Ley General de Archivos, o si, por el contrario, solamente debíamos ordenar legislar (sin la aplicación directa de la legislación general). Finalmente se aprobó la segunda opción por mayoría de siete votos.¹⁹

El punto que **aclaro** es que voté a favor de declarar fundadas las omisiones y de declarar la invalidez de los artículos 104, 105 y 106 siguiendo la regla que establecimos en la acción de inconstitucionalidad 232/2020. Sin embargo, toda vez que no se obtuvo mayoría calificada para invalidar estos artículos, no consideré necesario que en el apartado de efectos se estableciera la aplicación directa de la Ley General de Archivos, pues **no existía un vacío legislativo que colmar**. Siendo así, y ya que existía una desestimación de la acción sobre la invalidez de dichos artículos, es que voté exclusivamente por vincular al Congreso del Estado de Zacatecas a legislar para subsanar las omisiones mencionadas.

III. VOTO PARTICULAR.

Creación de un Registro Estatal de Archivos.

El INAI impugnó la validez de los artículos 4, fracción XLIX, 11, fracción IV, 92, 93, 94, 95 y 127, fracción VI, de la Ley de Archivos para el Estado de Zacatecas y sus Municipios,²⁰ que contemplaban la existencia de un **Registro Estatal**

¹⁹ Votamos a favor de esta opción la Ministra presidenta Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek. El Ministro Aguilar Morales votó porque también se declara la aplicación de la ley general y la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Pardo Rebollo y Pérez Dayán porque sólo se declarara la aplicación directa de la ley general, sin vincular al Congreso a legislar.

²⁰ "Artículo 4. Para efectos de la presente Ley se entenderá por: ...

"XLIX. Registro Estatal: al registro de archivos del Estado de Zacatecas; ..."

"Artículo 11. Los sujetos obligados deberán: ...



de Archivos. A juicio del INAI, las entidades federativas no cuentan con competencia para crear un archivo estatal, además de que su existencia implicaría duplicidad de funciones con el Registro Nacional que prevé la Ley General de Archivos.

El Pleno, por mayoría de ocho votos,²¹ declaró la invalidez de estos artículos, con base en lo resuelto en las **acciones de inconstitucionalidad 122/2020²² y 132/2019,²³ 140/2019,²⁴** entre otras, en las que se declaró la invalidez de diversos

"IV. Inscribir en el Registro Nacional y en el Registro Estatal, de acuerdo con las disposiciones que se emitan en la materia, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

"Artículo 92. El Sistema Estatal contará con un Registro Estatal cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en dichos archivos."

"Artículo 93. La inscripción al Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Estatal."

"Artículo 94. El Registro Estatal será administrado por el Archivo General del Estado; su organización y funcionamiento será de conformidad con las disposiciones que apruebe el propio Consejo Estatal."

"Artículo 95. Para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información, la cual deberá prever la interoperabilidad con el Registro Nacional y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional.

"La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado.

"Artículo 127. Se consideran causas de sanción, los actos u omisiones con los que se incumpla o transgreda lo contenido en las obligaciones siguientes: ...

"VI. Inscribir el sistema institucional en el Registro Nacional y en el Registro Estatal; ..."

²¹ De las Ministras Esquivel Mossa y presidenta Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán y la que suscribe votamos en contra. Estuvo ausente la Ministra Ortiz Ahlf.

²² Resuelta en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Votaron a favor de la invalidez las Ministras Piña Hernández (ponente) y Esquivel Mossa y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán y la que suscribe votamos en contra de la declaración de invalidez.

²³ Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno por mayoría de ocho votos en cuanto al tema citado. Votaron a favor de la invalidez las Ministras Piña Hernández y Esquivel Mossa, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas (presidente en funciones), Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo y Laynez Potisek. El Ministro Pérez Dayán y la que suscribe votamos en contra de la declaración de invalidez.

²⁴ Resuelta en sesión del diecisiete de marzo de dos mil veintidós, en relación con este tema, por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez



artículos de las leyes de archivos de Oaxaca, Nuevo León e Hidalgo, respectivamente, que también contemplaban la existencia de un Registro Estatal de archivos. Ello, al considerar que la creación de un Registro Estatal no es una materia disponible para el legislador local pues la existencia de registros estatales contribuiría a mantener la dispersión de información sobre archivos, además de duplicar las funciones de obtener y concentrar dicha información, dado que en la Ley General de Archivos ya está prevista la existencia de un Registro Nacional encargado de esas funciones.

Además, a juicio de la mayoría, debe tenerse en cuenta que el artículo 71 de la Ley General de Archivos,²⁵ si bien establece que la estructura orgánica y funcional de los sistemas locales de archivos debe ser equivalente a la del sistema nacional, sólo ordena la creación en las entidades federativas de un consejo local y de un archivo general, sin que se prevea la creación de un Registro Estatal.

Respetuosamente, no comparto el criterio de la mayoría como lo expresé en los referidos precedentes. Ni del parámetro de regularidad constitucional aplicable al diseño institucional de los sistemas estatales de archivos, ni de la revisión de los artículos 78 a 81 de la Ley General de Archivos (que establecen el Registro Nacional de Archivos a cargo del Archivo General de la Nación) se desprende que este registro necesariamente deba ser único, ni que las entidades federativas carezcan de atribuciones para crear su propio Registro Estatal, siempre y cuando no pretendan sustituir ni obstaculizar el funcionamiento del Registro Nacional, cuestión que no observo en este caso.

Contrario a lo que sugiere la resolución, considero que los Estados sí pueden crear un Registro Estatal, aunque no sea una de las figuras contempladas en el artículo 71 de la ley general. Desde mi perspectiva, las figuras señaladas expresamente en ese artículo (Consejo Estatal Local de Archivos y Archivo

Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán y la que suscribe votamos en contra de la declaración de invalidez.

²⁵ **Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas Locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



General del Estado) tienen que interpretarse como un **mínimo institucional** que las leyes locales **deben** prever, pues el mandato constitucional contenido en el artículo 73, fracción XXIX-T, se refiere a que la ley general sólo establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. A partir de esas bases, como lo dispone el último párrafo del artículo 71 de la ley general, las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales, debiendo solamente guardar equivalencia, comunicación e integración con el sistema nacional.

De esta manera, considero que la Legislatura del Estado de Zacatecas actuó dentro de su esfera competencial delimitada por el marco constitucional y de la ley general en materia de archivos. Máxime que la forma en cómo reguló al Registro Estatal no entorpece, dificulta, ni imposibilita el funcionamiento del Registro Nacional, sino que, por el contrario, la ley local contempló las previsiones necesarias para que ambos registros coexistieran y funcionaran en forma armónica; guardando, además, un diseño equivalente con el Registro Nacional.

Adicionalmente, de la ley general no advierto algún impedimento para que las entidades federativas puedan contar con su propio Registro Estatal, ni tampoco que la existencia del Registro Estatal de Zacatecas afectara de alguna manera el funcionamiento del Registro Nacional. Al respecto, debe recordarse que el Pleno sostuvo, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**, que el criterio más respetuoso de la distribución competencial era interpretar en términos funcionales el mandato de equivalencia del último párrafo del artículo 71 de la ley general, de tal manera que sólo resultarán inválidas aquellas normas locales que obstaculicen o impidan el adecuado funcionamiento del sistema nacional; supuesto que en este punto no se actualiza.

Por tanto, si las normas invalidadas que contemplaban la existencia de un Registro Estatal de archivos no tenían el efecto de obstaculizar o impedir el adecuado funcionamiento del registro nacional, no encuentro razón constitucional para declarar su invalidez.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de julio de 2023.

Las acciones de inconstitucionalidad 141/2019 y 132/2019 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas y 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas; así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 6, Tomo I, octubre de 2021, página 5 y 7, Tomo I, noviembre de 2021, página 553, con números de registro digital: 30177 y 30234, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ORGANISMOS GARANTES DE LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES QUE VULNEREN ESOS DERECHOS (LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE NAYARIT).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE NAYARIT).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE NAYARIT).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

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

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESUMIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 1, 21, 48, 74 Y 77 DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE NAYARIT).



**VII. LEYES GENERALES. TIENEN POR OBJETO DISTRIBUIR LAS COMPE-
TENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS, OTORGANDO LAS BA-
SES PARA EL DESARROLLO DE LAS LEYES LOCALES CORRELATIVAS.**

**VIII. ARCHIVOS. FINALIDAD DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO
OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE FEBRERO DE 2014 A LOS ARTÍCULO-
S 6o. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS, QUE FACULTÓ AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EMITIR
UNA LEY GENERAL EN LA MATERIA.**

**IX. ARCHIVOS. DADA LA CONCURRENCIA LEGISLATIVA EN DICHA MATERIA,
LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA LEGIS-
LAR EN SUS ASPECTOS PRIMARIOS, PERO QUEDAN FACULTADOS PARA
ARMONIZAR Y ADECUAR SUS LEGISLACIONES CONFORME A LA LEY GE-
NERAL RELATIVA (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN
DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, PU-
BLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE FEBRERO
DE 2014).**

**X. ARCHIVOS DEL ESTADO DE NAYARIT. EL LEGISLADOR LOCAL NO INCU-
RRIÓ EN UNA REGULACIÓN DEFICIENTE POR EL HECHO DE NO ESTA-
BLECER EXPRESAMENTE EN LA LEY ESTATAL DE LA MATERIA LA
CONSECUENCIA JURÍDICA DE LA FALTA DE NOTIFICACIÓN AL ARCHIVO
GENERAL DE LA NACIÓN POR LA VENTA DE UN ACERVO O DE ARCHI-
VOS PRIVADOS DE INTERÉS PÚBLICO O DE DOCUMENTOS CONSIDE-
RADOS COMO MONUMENTOS HISTÓRICOS (INFUNDADA LA OMISIÓN
LEGISLATIVA DE ESTABLECER EN LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO
DE NAYARIT, LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA FALTA DE NOTIFI-
CACIÓN AL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN POR LA VENTA DE UN
ACERVO O ARCHIVOS PRIVADOS DE INTERÉS PÚBLICO).**

**XI. ARCHIVOS DEL ESTADO DE NAYARIT. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN
DE UN DOCUMENTO CON VALORES HISTÓRICOS, QUE NO HAYA SIDO
TRANSFERIDO A UN ARCHIVO HISTÓRICO Y QUE CONTENGA DATOS PER-
SONALES SENSIBLES Y, DE MANERA EXCEPCIONAL, SE SOLICITE PARA
UNA INVESTIGACIÓN O ESTUDIO QUE SE CONSIDERE RELEVANTE**



PARA EL ÁMBITO LOCAL, SE ENCUENTRA DENTRO DE LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LOS ESTADOS (ARTÍCULO 37, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O PARA EL ÁMBITO LOCAL", DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE NAYARIT).

XII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE NAYARIT. EL HECHO DE QUE NO SE INCLUYA EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA COMO SUJETOS OBLIGADOS A LAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES QUE CUENTEN CON ARCHIVOS PRIVADOS DE INTERÉS PÚBLICO, NO IMPLICA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA, DADO QUE LA NORMATIVA LOCAL REMITE AL ARTÍCULO 1 DEL ORDENAMIENTO REFERIDO EN CUANTO A LA DEFINICIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS (ARTÍCULOS 1 Y 4, FRACCIÓN LIII, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE NAYARIT).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 40/2021 Y SU ACUMULADA 41/2021. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 2 DE MAYO DE 2023. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIO: LUIS ANTONIO BELTRÁN PINEDA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I	Competencia	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	15-16
II	Oportunidad	Los escritos iniciales son oportunos .	16
III	Legitimación	Los escritos iniciales fueron presentados por parte legitimada .	17-20
IV	Precisión de las normas reclamadas	Se precisan las normas impugnadas .	20-22
V	Causas de improcedencia	Se declara parcialmente fundada la causa de improcedencia (cesación de efectos) y se sobresee respecto a algunas normas impugnadas.	22-36



	<p>Estudio de fondo.</p> <p>Tema 1. Parámetro de regularidad en materia de archivos.</p>	<p>Se establece el parámetro de regularidad determinado conforme a precedentes.</p>	<p>37-42</p>
	<p>Tema 2. Omisión legislativa de establecer en la ley impugnada, las consecuencias jurídicas de la falta de notificación al Archivo General de la Nación por la venta de un acervo o archivos privados de interés público.</p>	<p>INFUNDADO. Si bien no lo establece expresamente, la legislación local remite a la legislación general, lo que no compromete las funciones del Archivo General del Estado.</p>	<p>43-45</p>
<p>VI</p>	<p>Tema 3. Análisis de la constitucionalidad del artículo 37, fracción I, de la ley impugnada. Acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles.</p>	<p>1. INFUNDADO. Establecer que se tendrá acceso a la información cuando sea de interés local, es acorde al marco competencial derivado de la Ley General de Archivos, en donde se establece un interés al país. Se reconoce la validez del artículo 37 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, en la porción normativa "<i>o para el ámbito local</i>".</p>	<p>46-52</p>
	<p>Tema 4. Omisión de incluir como sujetos obligados a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público.</p>	<p>2. INFUNDADO. El artículo 4, fracción LIII, no contraviene lo dispuesto en la Ley General de Archivos, el artículo 1, establece como sujetos obligados a aquellas personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público.</p> <p>En consecuencia, se reconoce la validez del artículo 4, fracción LIII.</p>	<p>52-55</p>
<p>VII</p>	<p>Decisión</p>	<p>PRIMERO.—Es parcialmente procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.</p> <p>SEGUNDO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto de los artículos 1, 21, 48, 74 y 77 de la Ley de Archivos del Estado de</p>	<p>55</p>



	<p>Nayarit, promulgada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de enero de dos mil veintiuno, así como por las omisiones legislativas atribuidas, consistentes en la falta de regulación de la integración y atribuciones del Archivo General de la entidad federativa y las conductas delictivas, en términos del apartado V de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 4, fracción LIII, y 37, fracción I, en su porción normativa "o para el ámbito local", de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, promulgada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de enero de dos mil veintiuno, de conformidad con el apartado VI de esta determinación.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>
--	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 40/2021 y su acumulada 41/2021, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, publicada el veinticinco de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de las acciones de inconstitucionalidad, autoridades emisoras y normas impugnadas.** Por escritos recibidos el veinticuatro de



febrero de dos mil veintiuno a través del sistema electrónico y mediante buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, quien se ostentó como representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostentó como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, promovieron acciones de inconstitucionalidad en las que señalaron como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

- a) Congreso del Estado de Nayarit.
- b) Gobernador del Estado de Nayarit.

Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Acción de inconstitucionalidad 40/2021:

"Ley de Archivos del Estado de Nayarit, publicada el veinticinco de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, en particular, sus artículos 1o., 4o., fracción LIII, 21, 37, 48, 74 y 77, así como las omisiones que se detallan en los conceptos de invalidez, en los que se impugna de manera genérica una omisión de la Ley, no como tal un artículo en específico, mismas que constituyen omisiones relativas de ejercicio obligatorio." (sic)

Acción de inconstitucionalidad 41/2021:

"Artículo 77, fracciones I, en la porción normativa 'por nacimiento', III y IV, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, expedida mediante Decreto publicado el 25 de enero de 2021 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa." (sic)



2. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman vulnerados. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales estima que las normas que impugna violan los artículos 1o., 6o., apartado A, 14, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró violados los artículos 1o., 5o., 14, 16, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Federal; 1, 2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como los numerales 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

3. Conceptos de invalidez. En las respectivas demandas, en síntesis, se hicieron valer los argumentos siguientes.

Acción de inconstitucionalidad 40/2021

Primer concepto de invalidez

El artículo 74 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al establecer el Archivo General del Estado de Nayarit con una naturaleza jurídica distinta a la prevista en la Ley General de Archivos.

La naturaleza jurídica del Archivo General del Estado de Nayarit como órgano desconcentrado sectorizado de la Secretaría General de Gobierno, no cumple con la naturaleza jurídica prevista en el artículo 104 de la Ley General de Archivos para el Archivo General de la Nación como un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio; sino que lo circunscribe al ámbito de administración y competencia del Poder Ejecutivo Local, atributos que se consideran necesarios y esenciales para el efectivo ejercicio de la especialización que establece la Ley General de Archivos.

Como consecuencia de lo anterior, la Ley de Archivos del Estado de Nayarit omite prever los capítulos y disposiciones que establecen a los órganos que



requiere el Archivo General del Estado de Nayarit para el cumplimiento de su objeto, previstos en los artículos 109, 110, 112 y 113 de la Ley General de Archivos, como son el órgano de gobierno, órgano de vigilancia y director general, así como las funciones respectivas de todos ellos, con lo que se compromete el efectivo cumplimiento del objeto y obligaciones para el que fue creado el Archivo General del Estado de Nayarit.

Segundo concepto de invalidez

El artículo 77 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit vulnera los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, así como 124 de la Constitución Federal, porque omite prever los requisitos de elegibilidad e idoneidad del director general del Archivo General del Estado de Nayarit.

Los requisitos previstos en la disposición impugnada y los establecidos en el artículo 111 de la Ley General de Archivos, para ser director del Archivo General del Estado de Nayarit y director general del Archivo General de la Nación respectivamente, son distintos, particularmente, respecto al grado académico y experiencia en materia archivística que debe poseer, así como el de no ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del órgano de gobierno.

Por ende, deben incluirse requisitos similares a los previstos en la Ley General de Archivos, a fin de crear un escenario idóneo que permita que el nombramiento del titular del Archivo General del Estado de Nayarit se realice a partir de consideraciones de mérito, trayectoria, preparación académica, experiencia en la materia, imparcialidad en el desempeño de sus funciones y solvencia ética, como elementos que deben dar certeza a la gestión documental en la entidad federativa.

Tercer concepto de invalidez

La Ley de Archivos del Estado de Nayarit es omisa en establecer delitos especiales en materia de archivos, violando con ello los artículos 1o., 6o., 14, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal.



Es inconstitucional la falta de conductas delictivas en la ley local, en relación con las descritas en el artículo 121 de la Ley General de Archivos, particularmente las previstas en la fracción I y en el último párrafo de dicho precepto; además, si bien del artículo 97 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit pudiera inferirse que sí prevé la posibilidad de una suplencia interpretativa de la Ley General de Archivos en el tema de delitos, lo cierto es que en materia penal rige el principio de exacta aplicación de la ley penal, por lo que es necesario que la entidad tipifique delitos en la materia para que puedan perseguirse en el ámbito local.

Cuarto concepto de invalidez

El artículo 48 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit vulnera lo previsto en los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal, al establecer una conformación distinta del grupo interdisciplinario a la prevista en el artículo 50 de la Ley General de Archivos.

La Ley de Archivos del Estado de Nayarit permite que el grupo interdisciplinario no se integre de la forma en que la Ley General de Archivos señala, pues autoriza que si no se cuenta con alguno de los titulares del área jurídica, de planeación o de tecnologías de la información, ya sea por cuestiones presupuestales o de gestión, se podrá formar con el resto de los integrantes señalados en el artículo, lo cual contraviene lo establecido en la Ley General de Archivos, que establece como obligación integrar al grupo interdisciplinario como ella establece, sin que dé la posibilidad a integrarlo de forma diversa, por lo que de ahí la inconstitucionalidad planteada.

En caso de permitir que por cuestiones presupuestales no se integre el grupo interdisciplinario de la forma en que es debida, igualmente se viola el mandamiento contenido en el artículo sexto transitorio de la Ley General de Archivos, que ordena que los sujetos obligados deberán cubrir las erogaciones que la aplicación de la ley genere, así como la orden a las entidades federativas de asignar un presupuesto para el cumplimiento de la ley, lo que implica asignar un presupuesto para que los sujetos obligados pueden integrar debidamente a los entes que conforman el sistema institucional de archivos, como el mencionado grupo interdisciplinario.



Quinto concepto de invalidez

Los artículos 1 y 4, fracción LIII, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, son omisos en incluir como sujetos obligados a las "*personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público*", lo cual resulta violatorio de los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal.

Las definiciones contenidas en la Ley General de Archivos constituyen un mínimo irreductible durante el proceso de armonización, por lo que aquellas que se establezcan en las leyes locales deben ser las mismas que indica la Ley General de Archivos.

El artículo 4, fracción LIII, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit al definir a los sujetos obligados remite a su artículo 1, el cual omite contemplar a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público, de ahí que su falta de armonización sea violatoria de la Ley General de Archivos y de la Constitución Federal.

Si bien la ley dispone una serie de normas en torno a los "*archivos privados*", el esquema normativo referido pudiera ser considerado inconstitucional, al no considerar a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados como sujetos obligados de manera expresa, como si lo prevé el artículo 4, fracción LVI, de la Ley General de Archivos.

Sexto concepto de invalidez

La Ley de Archivos del Estado de Nayarit omite regular la cuestión relativa a la notificación en caso de enajenación de un archivo privado de interés público, violando los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal.

El legislador local, al regular los archivos de interés público, que son sujetos obligados, debía establecer la consecuencia relativa a la expropiación de los mencionados archivos cuando la persona que los posee omite notificar tal circunstancia al Archivo General de la Nación.



La violación referida se corrobora de la comparación entre los artículos 71 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, con los diversos 76 y 77 de la Ley General de Archivos.

Séptimo concepto de invalidez

El artículo 21 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, al prever la propiedad de los documentos de archivo, viola el derecho de acceso a la información previsto en el artículo 6o. de la Constitución Federal, en la medida en que si el ente público es propietario de los documentos que genera con motivo de sus funciones, es posible que oponga tal derecho al de acceso a la información de los ciudadanos y que los datos personales consignados en ellos pasen a ser propiedad de dicho ente.

Establecer un régimen de propiedad respecto de la documentación que derive de las funciones de las autoridades, vulnera el derecho de acceso a la información, pues el derecho de propiedad le es oponible y no sólo al derecho a la información, sino a cualquier otro derecho.

Si bien existe un patrimonio documental tanto de la nación como de las entidades federativas, este es distinto a la propiedad prevista en el artículo 21 de la ley impugnada, pues se refiere a cierto parámetro para ser considerado como patrimonio documental y que, por ende, refleja un valor único e insustituible, pero no como pretende la disposición impugnada, al darle la calidad de propiedad a cualquier documento.

Octavo concepto de invalidez

El artículo 37 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit excede lo establecido en el numeral 38 de la Ley General de Archivos, al contravenir el supuesto para permitir el acceso a un documento que no haya sido transferido a un archivo histórico.

La disposición impugnada va más allá de lo dispuesto en la Ley General de Archivos, pues faculta taxativamente para que los organismos garantes de las entidades federativas permitan el acceso a documentos respectivos en los



casos señalados por su numeral 38, esto es, se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país; sin embargo, amplía el supuesto a una investigación relevante para el ámbito local.

Si bien es válido permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos que no hayan sido transferidos a un archivo histórico, y que contenga datos personales sensibles, lo cierto es que rebasa el supuesto establecido en la Ley General de Archivos.

Acción de inconstitucionalidad 41/2021

Por otra parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su concepto de invalidez único hace valer, esencialmente, los argumentos siguientes.

Las disposiciones normativas contenidas en el artículo 77, fracciones I, III y IV, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, establecen requisitos de acceso al cargo público de director del Archivo General del Estado de Nayarit, que vulneran los derechos de seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y de acceso a un empleo público, así como los principios de legalidad y reinserción social, ya que impiden de forma injustificada ocupar un cargo público, con base en la nacionalidad o la condición social y/o jurídica de las personas.

En relación con el requisito de ser mexicano por nacimiento

El requisito de ser mexicano por nacimiento, previsto en la fracción I del artículo que se impugna, resulta discriminatorio en tanto coloca a las personas mexicanas por naturalización en una situación de exclusión respecto de aquellas connacionales por nacimiento, aunado a que vulnera el derecho de seguridad jurídica y legalidad, ya que las Legislaturas Locales no son competentes para imponer dicha exigencia.

a) Reserva exclusiva de cargos públicos

En diversos asuntos el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluyó que la interpretación del artículo 32 de la Constitución Federal, a la luz



del mandato previsto en su artículo 1o., es en el sentido que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandato de la Constitución Federal.

Por ende, el requisito resulta contrario al mandato de la Norma Fundamental, ya que el Congreso de Nayarit, al expedir la disposición que se combate, está incorporando el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento para el cargo aludido, el cual, además de no estar previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución Federal requiere esa calidad, el legislador no se encuentra habilitado para establecer este requisito, por lo cual, emitió una norma sin sustento constitucional.

Para reforzar lo anterior, debe tomarse en cuenta que las funciones del director del Archivo General del Estado de Nayarit no guardan vinculación con ámbitos que incidan en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o defensa de ésta, ni corresponden con las atribuciones de los titulares de los Poderes de la Unión.

Por el contrario, las funciones se encaminan únicamente a ejecutar labores de administración de dicho ente estatal, es decir, no satisfacen la finalidad constitucionalmente válida para reservar el acceso a las personas con nacionalidad mexicana por nacimiento, como sería asegurar la soberanía o seguridad nacional, tampoco se encuentran vinculadas con áreas estratégicas ni prioritarias del Estado.

En ese sentido, la restricción en comentario no es constitucionalmente válida, pues la distinción entre personas mexicanas por nacimiento y por naturalización para ejercer un cargo, debe necesariamente guardar vinculación con las funciones a desempeñar para asegurar el objetivo que se persigue en el artículo 32 de la Constitución Federal.

Aunado a lo anterior, la disposición impugnada vulnera el derecho previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, que establece el acceso



de cualquier ciudadano mexicano a ocupar cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando se cumpla con las calidades exigidas por las leyes y, toda vez que por dichas calidades deben entenderse méritos y capacidades, la norma es inconstitucional, pues el adquirir la nacionalidad por naturalización o tener doble y hasta múltiple nacionalidad no es un elemento que puede influir en méritos o capacidades de una persona.

b) Origen nacional como una categoría sospechosa protegida por el artículo 1o. constitucional

La norma impugnada no cumple con el requisito de escrutinio estricto de las normas que distinguen con base en categorías sospechosas, ya que no encuentra razonabilidad la exigencia de que el cargo aludido deba ser cubierto exclusivamente por mexicanos por nacimiento, dado que las funciones a realizar no justifican esa exigencia, por ende, resulta discriminatoria respecto de quienes son mexicanas o mexicanos por naturalización. Además, dicho precepto no persigue un fin constitucionalmente imperioso, pues no está conectada con la consecución de algún objetivo constitucional.

Aunado a lo anterior, la disposición aludida no justifica una finalidad imperiosa, ni constitucionalmente válida, pues no está conectada con la consecución de algún objetivo constitucional; además, se observa que la Ley de Archivos del Estado de Nayarit tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos, así como determinar las bases de organización y funcionamiento del sistema de archivos de la entidad y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de interés público de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica; para lo cual, la norma impugnada exige que la persona encargada de la titularidad de la Dirección del Archivo General del Estado de Nayarit deba tener necesariamente la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Así, la medida adoptada no persigue un fin constitucionalmente legítimo ni imperioso, en virtud de que el acceso al cargo referido no implica la intervención en asuntos donde se ponga en peligro la supervivencia del país; por ende, resulta discriminatoria, pues excluye a las personas mexicanas por naturalización



del acceso a un cargo público, puesto que, al tener la calidad de ciudadanas y ciudadanos mexicanos, deben tener el mismo trato que los nacionales por nacimiento.

**Respecto a los requisitos de no haber sido condenado
por la comisión de algún delito doloso y no haber sido inhabilitado
para ejercer cargos públicos**

Resultan discriminatorias las exigencias para acceder al cargo consistentes en no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso, ni haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos, previstas en las fracciones III y IV del precepto en comento, ya que impiden injustificadamente que las personas que hubiesen sido declaradas culpables puedan desempeñar el cargo, aun cuando las sanciones hayan sido cumplidas, con base en su condición social y/o jurídica.

En efecto, las fracciones que se impugnan limitan de forma genérica los derechos de las personas que se encuentren en las hipótesis jurídicas, sin considerar si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que debe desempeñar la persona, una vez que asuma el cargo en cuestión.

Para que una restricción de esa naturaleza sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo cada uno de los puestos correspondientes y, una vez hecho ello, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión.

El artículo 77, fracción III, desborda su objetivo y termina por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad, tras haber compurgado una pena por la comisión de conductas delictivas; por lo que resulta discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo ya referido, además de propiciar un supuesto de discriminación por motivos de condición social, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de



aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un servicio público.

Dicho requisito debe analizarse a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones basadas en categorías sospechosas de discriminación, pues la norma atenta contra la dignidad humana y tiene por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas a ser nombrado para el empleo público de mérito.

Sobre el particular, los preceptos normativos no prevén una justificación constitucionalmente imperiosa para el requisito en comento, dado que el legislador local no ha hecho una relación de tal exigencia con las actividades que les corresponde realizar, por lo cual resulta discriminatoria; además, tampoco puede afirmarse que se encuentra conectada con el logro de algún objetivo constitucional y tampoco se trata de la medida menos restrictiva posible.

En suma, la disposición normativa impugnada no justifica una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que no aprueban un juicio estricto de proporcionalidad.

Por su parte, la fracción IV, al exigir no haber sido inhabilitado en el servicio público para ocupar la titularidad de la Dirección del Archivo General del Estado de Nayarit, establece de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer ese cargo todas aquellas personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco su temporalidad, lo cual constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que las personas aspirantes no sean aptas para desempeñarse en el cargo de mérito.

Al igual que en el precepto anterior, el requisito previsto en la fracción IV constituye una medida desproporcional, ya que afecta directamente el ejercicio de otros derechos, tales como el de ocupar un cargo público y la libertad de trabajo, por lo que resulta necesario aplicar el test de proporcionalidad.

En ese sentido, las razones que pudieron motivar al legislador para imponer el requisito de no haber sido inhabilitado en el servicio público para ser titular



de dicha entidad se encaminan a garantizar que las personas interesadas en ocupar ese cargo cumplan con las cualidades que aseguren su correcto desempeño en esa instancia, por lo que podría estimarse que la medida cumple con un fin válido.

No obstante, la medida no resulta idónea, en virtud de que el requisito de no haber sido inhabilitado no garantiza que el aspirante al titular de la entidad en comento lleve a cabo su labor en condiciones de eficiencia, eficacia y honradez que persigue el legislador, puesto que el haber sido sancionado en el pasado no necesariamente tiene impacto directo, claro e indefectible en el cumplimiento de esa finalidad constitucional.

Por tanto, la medida adoptada por el legislador limita el derecho de acceder a un trabajo y, en particular, a uno de carácter público, dado el estigma que se infiere a personas sancionadas administrativamente con una inhabilitación.

4. Admisión y trámite de las acciones de inconstitucionalidad. Mediante acuerdos de uno de marzo de dos mil veintiuno, el entonces Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad **40/2021** y **41/2021**.

Además, al existir identidad en las normas impugnadas en la acción de inconstitucionalidad **40/2021**, decretó la acumulación de la diversa **41/2021** a esa. Asimismo, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento en ambos asuntos.

Por acuerdo de tres de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite las demandas, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit para que rindieran sus respectivos informes y remitieran los documentos necesarios para la debida integración del expediente; a la Fiscalía General de la República, para que hasta antes del cierre de instrucción, manifestara lo que a su representación correspondiera; así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, de considerar que la materia del presente juicio trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera.



5. **Certificación.** El diez de marzo de dos mil veintiuno, la entonces secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación certificó que el plazo de quince días concedido a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nayarit para rendir sus informes respectivos transcurriría del once de marzo al seis de abril de dos mil veintiuno.

6. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit.** Por escrito recibido el cinco de abril de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, por conducto de Raúl Alamillo Gutiérrez, en su carácter de consejero jurídico del gobernador, rindió el informe que le fue requerido.

Mediante acuerdo de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, se requirió a dicho promovente a fin de que exhibiera el acuerdo otorgado por el titular del Poder Ejecutivo Local en el que se delegaron las facultades para representarlo, ya que de la revisión íntegra de los anexos presentados no se desprendía su exhibición, apercibiéndolo que, de no hacerlo, se decidiría lo que conforme a derecho correspondiera.

Posteriormente, en acuerdo de siete de mayo de dos mil veintiuno, una vez atendido el requerimiento formulado, se tuvo al Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit rindiendo el informe que le fue solicitado, en el que se formularon los argumentos siguientes:

- En cuanto a los hechos, refirió que eran ciertos, en virtud de que el gobernador presentó iniciativa con proyecto de Ley de Archivos del Estado de Nayarit, cuyo proceso legislativo culminó con la aprobación de dicho ordenamiento, por lo cual, la promulgó y el veinticinco de enero de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

- Por cuanto hace a los conceptos de invalidez, señaló que las entidades federativas, a través de sus Congresos Locales, cuentan con la facultad para regular aquellas cuestiones en las que las leyes generales solamente han estable-



cido parámetros y principios y, más aún, cuando en las leyes generales se señala que serán las entidades federativas las que establezcan cierta regulación, atendiendo a la libertad de configuración legislativa.

- Así, al existir la facultad de los Congresos Locales de armonizar sus ordenamientos relacionados con la Ley General de Archivos, se reconoce su potestad para legislar respecto de aquellos temas que así lo hayan previsto las leyes generales.

- En relación con el primer concepto de invalidez, refiere que el artículo 71 de la Ley General de Archivos impone a las entidades federativas la creación de su sistema estatal con atribuciones, integración y funcionamiento equivalente a las que ese ordenamiento otorga al sistema nacional, no así por lo que respecta al Archivo General de la Nación. De ahí que sólo se estableció la obligación de las entidades federativas para prever la creación de un archivo general como entidad especializada en materia de archivos, es decir, con competencia exclusiva, no así en cuanto a la naturaleza jurídica de dicha entidad.

- Las principales características de los órganos desconcentrados se encuentran en la asignación de competencias exclusivas, autonomía técnica y de gestión, así como libertad de acción en trámite y decisión; por ende, del artículo 76 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, se aprecia que el Archivo General del Estado de Nayarit cuenta con competencia y facultades específicas de la materia, además que la persona que lo preside debe contar con experiencia y profesión archivística, máxime que cuenta con el asesoramiento de un Consejo Técnico integrado con personas afines al quehacer archivístico.

- Por lo anterior, la Ley de Archivos del Estado de Nayarit cumple con las disposiciones de los artículos 4, fracción VII y 71 de la Ley General de Archivos, al contar con una entidad especializada en materia de archivos en el orden local, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines cuyo objeto principal es consistente en salvaguardar y preservar el patrimonio documental del Estado.

- Respecto a la falta de regulación de los órganos con los que debe contar el Archivo General del Estado de Nayarit para el cumplimiento de su objeto y



funciones, sostiene que, atendiendo a su propia naturaleza como organismo desconcentrado que derivó de la libertad de configuración del Congreso de la entidad federativa, no cuenta con órganos de gobierno y vigilancia, lo que no implica que su actuar esté libre de medios de control y vigilancia, conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

- Además, respecto a la omisión de prever las funciones del director del Archivo General del Estado de Nayarit, aduce que, de conformidad con lo previsto en el artículo décimo primero transitorio de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, en un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de su entrada en vigor, debían expedirse las disposiciones reglamentarias derivadas de la ley, por lo que, considerando que las funciones de dicho funcionario son materia de ordenamientos reglamentarios, debe considerarse que el plazo concedido aún no ha vencido.

- En relación con el segundo concepto de invalidez, respecto a la omisión de prever los requisitos de elegibilidad del director del Archivo General del Estado de Nayarit, señala que la Ley General de Archivos no establece la obligación para las entidades federativas de considerar, como mínimo, los mismos requisitos que contempla el artículo 111 de la Ley General de Archivos para la selección del director general.

- Además, señala que al variarse los requisitos de elegibilidad se buscó garantizar que el nombramiento del titular del Archivo General del Estado de Nayarit se realizara a partir de consideraciones de mérito y trayectoria.

- Respecto a la omisión de establecer como requisito para ocupar el puesto aludido, que no sea cónyuge, ni tenga relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del órgano de gobierno, sostiene que ello se remonta a la naturaleza jurídica de la entidad especializada, por lo que al no contar con un órgano de gobierno, la omisión alegada no se actualiza, pues no es necesario establecer limitantes en cuanto a las relaciones personales, profesionales o civiles, más allá de lo previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

- En relación con el argumento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto a la inconstitucionalidad de los requisitos para ser director



del Archivo General del Estado de Nayarit, sostiene que los requisitos previstos en las fracciones I y III del artículo 77 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit son homólogos a los previstos en la Ley General de Archivos en las fracciones I y III del artículo 111.

- Por lo que respecta al tercer concepto de invalidez, considera que lo sostenido debe declararse infundado e inoperante, pues de conformidad con lo previsto en los artículos 121 y 123 de la Ley General de Archivos, se advierte que el legislador local no fue omiso en establecer los delitos especiales en materia de archivos, pues el Congreso de la Unión otorgó a los tribunales federales la competencia para conocer y sancionar los delitos consagrados en la Ley General de Archivos, por lo que dicha materia es exclusiva de la Federación, sin que exista concurrencia, ni disposición alguna que obligue a las entidades federativas a legislar al respecto.

- Respecto al cuarto concepto de invalidez, sostiene que la Ley de Archivos del Estado de Nayarit sí estableció la creación del órgano interdisciplinario, no obstante, tomando en cuenta la totalidad de los sujetos obligados que conforman la administración pública estatal, existen algunos que, por su propia naturaleza o funciones, no cuentan con las áreas establecidas, por lo que a efecto de otorgar certeza y garantizar la integración del grupo interdisciplinario y la debida coadyuvancia en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación que integran los expedientes de cada serie documental, se estableció dicha excepción, previendo que se dejara constancia de manera fundada y motivada, de las causas o motivos por los que el grupo interdisciplinario no cuenta en su integración con alguno de los titulares que dispone la ley.

- En relación con el quinto concepto de invalidez, argumenta que la no conceptualización de las personas físicas o morales que cuentan con archivos privados como sujetos obligados, obedece a que estos tienen las mismas obligaciones que la propia ley otorga a los entes públicos, por lo que, englobarlos en una terminología, implicaría que cada ocasión que la ley hace referencia a los sujetos obligados, se constriña también para las personas físicas o morales que no reciban o ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad.



- Aunado a que, en el capítulo cuarto de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, se establecen las obligaciones de las personas físicas y morales, en propiedad o posesión de documentos o archivos considerados de interés público, principalmente, aquellas correspondientes a que se garantice su conservación, preservación y acceso.

- Por lo que respecta al sexto concepto de invalidez, considera que no existe la omisión alegada, ya que del análisis del artículo 77 de la Ley General de Archivos, se obtiene que el Congreso de la Unión determinó otorgar al Archivo General de la Nación el derecho preferente para adquirir un acervo o archivos privados de interés público en caso de enajenación por venta y, por consiguiente, es una atribución exclusiva para, en su caso, llevar a cabo el procedimiento relativo a la adquisición y de resultar la expropiación del acervo o documento objeto de la venta.

- En relación con el séptimo concepto de invalidez, sostiene que si bien el artículo 21 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit señala que la documentación que se desprende de los trabajos o funciones de los sujetos obligados es propiedad del ente público que los genera, no de la persona física, ello no viola el derecho de acceso a la información, pues si bien la Constitución prevé que la información en posesión de cualquier autoridad es pública, ello no significa que los documentos generados sean propiedad del público.

- Respecto al octavo concepto de invalidez, aduce que si bien la Ley de Archivos del Estado de Nayarit establece la posibilidad para que el órgano garante local instruya el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, ello deriva de su ámbito competencial, en términos de la Constitución Federal y de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues no reconocerlo así implicaría desconocer que los órganos garantes locales tiene competencia para garantizar el derecho de acceso a la información en el ámbito local y, en su caso, la imposibilidad de que resuelvan sobre el acceso a documentos cuando exista colisión de derechos de acceso a la información y protección de datos mediante



la aplicación de la prueba de interés público, de conformidad con lo previsto en el artículo 149 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- Finalmente, respecto el concepto de invalidez que hace valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativo a los requisitos de ser ciudadano mexicano por nacimiento, no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso y no haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos, para ocupar el cargo de director del Archivo General del Estado de Nayarit, señala que éstos se encuentran homologados con los previstos por el artículo 111 de la Ley General de Archivos.

7. Informe del Poder Legislativo del Estado de Nayarit. Mediante oficio recibido el seis de abril de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Legislativo Estatal, por conducto de Paulo Silverio Barajas Zavala, quien se ostentó como jefe de la Unidad Jurídica del Congreso del Estado de Nayarit, rindió el informe que le fue requerido.

En acuerdo de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo al Poder Legislativo del Estado de Nayarit rindiendo el informe y cumpliendo parcialmente el requerimiento formulado mediante proveído de tres de marzo de dos mil veintiuno, pues si bien remitió copia certificada de los antecedentes legislativos, del análisis del acta de sesión donde se aprobaron las normas de mérito se desprendía que durante la aprobación de dicho decreto hubo una intervención de una oradora, sin que el contenido de esta intervención constara en el acta respectiva, por lo que se requirió al Congreso Local para que enviara copia certificada de la versión estenográfica del acta de sesión de diecisiete de diciembre de dos mil veinte, o bien, los diarios de debates en que pudiera ser consultada de forma completa la intervención de los oradores que participaron en la aprobación de las normas impugnadas, apercibido que, en caso de no hacerlo, se le aplicaría la multa decretada en el acuerdo mencionado.

En proveído de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por desahogado el requerimiento anterior y se dejó sin efectos el



apercibimiento decretado. En el informe referido, el Poder Legislativo del Estado de Nayarit expuso los argumentos siguientes:

- Sostiene que la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, expedida por el Congreso Local, persigue un ánimo colaborativo entre las entidades federativas y la Federación, destacando que los legisladores fueron respetuosos del marco jurídico general.

- Refiere que, si bien la ley impugnada no consideró algunos aspectos previstos en la Ley General de Archivos, ello no significa que estén actuando fuera del marco que los rige, pues, al ser parte de un sistema, se rigen por las disposiciones que apliquen a la materia archivística.

- Estima que la expedición de la ley impugnada atendió al deber de homologación, de ahí que los artículos transitorios ordenaran la abrogación de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit y su reglamento, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de mayo de dos mil doce y siete de febrero de dos mil quince, respectivamente.

- Refiere que no comparte la visión del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en tanto pretende que la Ley de Archivos del Estado de Nayarit sea idéntica a la Ley General de Archivos, ya que el hecho de que la Dirección General de Archivos sea un organismo desconcentrado sectorizado de la Secretaría General de Gobierno, se previó con base en la organización que tiene la entidad federativa para llevar un rumbo auténtico y que marche adecuadamente la dirección, aunado a que los transitorios prevén la expedición de las disposiciones reglamentarias correspondientes, atendiendo a la Ley General de Archivos, de ahí que no quede ningún aspecto sin regular.

- En cuanto a los requisitos de elegibilidad de idoneidad, sostiene que se encuentran dentro del parámetro de la Ley General de Archivos, además, atendiendo al limitado número de expertos en materia de archivos, se redujo la experiencia mínima requerida, sin que ello pueda considerarse inconstitucional.

- Asimismo, que el hecho de no prever delitos en materia de archivos atendió a evitar una invasión de esferas competenciales en la materia.



- Por su parte, respecto al tema de la investigación para los documentos que se hayan transferido al archivo histórico, señala que no significa violación a alguna norma ya que la Ley General de Archivos rige en todo el país, del cual es parte el Estado de Nayarit.

- En cuanto a los argumentos formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto de los requisitos para ser director del Archivo General del Estado de Nayarit, sostiene que no se transgrede derecho alguno, ya que existen elementos para el acceso a un empleo público, que buscan tutelar el correcto y cabal desarrollo de la función y establecer a favor de los ciudadanos principios rectores de la función pública, que se traducen en un derecho subjetivo y en una garantía a favor de gobernados, para que estos se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público. Máxime que la Ley de Archivos del Estado de Nayarit fue expedida con base en la competencia concedida por la Constitución Federal y la Ley General de Archivos, por lo que debe reconocerse su validez.

8. **Alegatos.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nayarit, formularon los alegatos que estimaron convenientes.

9. **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en este asunto.

10. **Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de dos de junio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

11. **Retorno.** Visto el estado procesal del asunto, y en atención a que en sesión celebrada el veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno el Senado de la República designó como nueva integrante de este Alto Tribunal a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, quien rindió la protesta correspondiente con efectos a partir del doce de diciembre de dos mil veintiuno, el entonces Ministro presidente ordenó retornar la citada acción de inconstitucionalidad y su acumulada mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintidós.



I. COMPETENCIA

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 1/2013³ de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, toda vez que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueven estos medios de control constitucional contra diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, publicada el veinticinco de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

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

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

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales."

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

³ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



entidad federativa, aunado a que esta última considera que su contenido es violatorio de derechos humanos.

II. OPORTUNIDAD

13. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴ dispone que, por regla general, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.

14. Bajo este contexto, se advierte que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnan diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, publicada el veinticinco de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de la entidad federativa. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover las acciones de inconstitucionalidad transcurrió del veintiséis de enero al veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno.

15. En ese sentido, toda vez que las demandas se presentaron el último día del plazo respectivo, se concluye que las acciones de inconstitucionalidad se promovieron oportunamente.

III. LEGITIMACIÓN

16. En el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ se estableció que el organismo garante que instituye

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."

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.



el artículo 6o. constitucional está legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad contra las leyes expedidas por las Legislaturas Locales que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.

17. Asimismo, en términos del artículo 59,⁶ en relación con el artículo 11, primer párrafo,⁷ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que de conformidad con las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

18. En el presente caso, la acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos y representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, calidad que acredita con la copia certificada de la credencial 2154, expedida por el instituto actor, y con el acuerdo ACT-PUB/17/02/2021.08, emitido por las comisionadas y los comisionados del Pleno del instituto en comento.

19. Ahora, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, fracción VI,⁸ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la promoción

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ... h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de las leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales."

⁶ "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."

⁷ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

⁸ "Artículo 41. El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados



de la acción de inconstitucionalidad debe ser aprobada por la mayoría de sus miembros, lo que sucedió en el Acuerdo ACT-PUB/17/02/2021.08, en el que se determinó lo siguiente:

"ACUERDO

"PRIMERO. Se instruye al director general de Asuntos Jurídicos, como representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para que elabore el documento e interponga acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera no limitativa, en contra de los artículos 1o., 4o., fracción LIII, 21, 37, 48, 74 y 77, así como de las omisiones detectadas, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, el veinticinco de enero de dos mil veintiuno.

"SEGUNDO. Se instruye a la Secretaría Técnica del Pleno, para que, por conducto de la Dirección General de Atención al Pleno, realice las gestiones necesarias a efecto de que el presente Acuerdo se publique en el portal de internet del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

"TERCERO. El presente Acuerdo entrará en vigor al momento de su aprobación por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

"Así lo acordaron, por unanimidad de las Comisionadas y de los Comisionados del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Francisco Javier Acuña Llamas, Adrián Alcalá Méndez con voto particular, Norma Julieta del Río Venegas, Óscar Mauricio Guerra Ford con voto particular, Rosendoevgueni Monterrey Chepov, Josefina Román Vergara y Blanca Lilia Ibarra Cadena, en sesión ordinaria celebrada el diecisiete de febrero de dos mil veintiuno, ante Ana Yadira Alarcón Márquez, Secretaría Técnica del Pleno."

internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información."



20. En ese sentido, se estima que Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, tiene legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad en representación legal del instituto.

21. Por otro lado, de acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ 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.

22. Además, como se estableció en párrafos anteriores, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

23. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁰ confiere al presidente de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

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.

"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."

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."



24. En el presente asunto, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidente 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 y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo, aunado a que impugna diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, por estimarlas violatorias de derechos humanos.

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

26. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández.

IV. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

27. De conformidad con el artículo 71 de la ley reglamentaria de la materia,¹¹ este Alto Tribunal debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados en la demanda.

¹¹ **Artículo 71.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

"Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."



28. En ese sentido, de las demandas se advierte que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales impugna los artículos 1, 4, fracción LIII, 21, 37, 48, 74 y 77 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit; mientras que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestiona la validez del artículo 77, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", III y IV, del ordenamiento referido, así como diversas omisiones de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit en lo general.

29. Sin embargo, debe señalarse que, de la lectura integral del escrito de demanda del Instituto accionante, se aprecia que, respecto del artículo 77 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, cuestiona su validez respecto de la omisión de prever requisitos de elegibilidad similares a los previstos en la Ley General de Archivos para el cargo de director general del Archivo General de la Nación.

30. Por tanto, si bien la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna disposiciones específicas de dicho artículo, lo cierto es que, atendiendo a la impugnación de omisiones legislativas por parte del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, debe considerarse impugnado en su totalidad.

31. Aunado a que se aprecia que no todos los preceptos señalados se impugnan en su totalidad, sino que, respecto del artículo 21, únicamente se impugna la porción normativa que establece "*La documentación que se desprenda de los trabajos o funciones de los sujetos obligados, es propiedad del Ente Público que los genera no de la persona física*", toda vez que, a juicio del instituto accionante, establece un régimen de propiedad respecto de la documentación que derive de las funciones de las autoridades, vulnerando el derecho de acceso a la información, por lo que a dicha porción normativa se limitará el estudio.

32. Por su parte, la impugnación del diverso 48 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, se hace valer respecto su párrafo último, en la porción normativa "*en caso de que el sujeto obligado no tenga alguno de los titulares señalados*



en las fracciones I, III y V del primer párrafo del presente artículo por razones presupuestales o de gestión, el grupo interdisciplinario de manera excepcional se conformará con el resto de los integrantes, lo cual se hará constar en acta de instalación con la fundamentación y motivación que corresponda", pues el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales estima que dicha forma de integración no se armoniza con lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley General de Archivos.

33. Finalmente, también se advierte que la impugnación del artículo 37 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit es únicamente respecto su fracción I, en la porción normativa "*o para el ámbito local*", ya que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales considera que ese supuesto no se encuentra previsto en el diverso 38 de la Ley General de Archivos.

34. Precisado lo anterior, el estudio de fondo se circunscribe a analizar, tanto omisiones legislativas como la constitucionalidad de los artículos **1, 4, fracción LIII, 21**, en la porción normativa "**La documentación que se desprenda de los trabajos o funciones de los sujetos obligados, es propiedad del Ente Público que los genera no de la persona física**", **37**, en la porción normativa "**o para el ámbito local**", **48**, en la porción normativa "**en caso de que el sujeto obligado no tenga alguno de los titulares señalados en las fracciones I, III y V del primer párrafo del presente artículo por razones presupuestales o de gestión, el grupo interdisciplinario de manera excepcional se conformará con el resto de los integrantes, lo cual se hará constar en acta de instalación con la fundamentación y motivación que corresponda**", **74 y 77** de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

35. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, al ser de orden público, son de estudio preferente al fondo del asunto. Por tanto, a continuación, se analizarán las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que se hubiesen hecho valer o que de oficio advierta esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.



36. Es así que, por un lado, mediante acuerdo de trámite de **cuatro de julio de dos mil veintidós**, se agregó a autos el oficio suscrito por la encargada de la Unidad Jurídica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, mediante el cual manifestó que **el ordenamiento que se impugnó vía acción de inconstitucionalidad fue modificado por el propio proceso legislativo** a través del decreto publicado el diecinueve de enero de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de la entidad federativa y, por ende, estima que **han cesado los efectos** de las normas reclamadas al existir un nuevo acto legislativo.

37. La causa de improcedencia hecha valer es **parcialmente fundada** respecto a determinadas normas impugnadas, en función de las siguientes consideraciones.

38. En primer lugar, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general impugnada, lo que implica que ha dejado de surtir sus efectos jurídicos. Por tanto, dicha causa de improcedencia se actualiza cuando simplemente dejen de producir los efectos de la norma general, en tanto que constituye el único objeto de análisis de dicho medio de control.

39. Así lo ha sustentado el Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."¹²

¹² Texto: "Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en



40. Además, este Alto Tribunal ha determinado que los efectos de una resolución dictada con motivo de un juicio en el que hubieran impugnado normas que han quedado sin vigencia, se reducirían a declarar la validez o a anular una ley sin existencia jurídica, a lo cual debe agregarse la prohibición del penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, de que las sentencias tengan efectos retroactivos, salvo en materia penal, por lo que es indudable que, al no poder actuar la sentencia retroactivamente, ésta carecería de efectos.

41. En relación con lo anterior, resultan aplicables las jurisprudencias del Tribunal Pleno, que son del tenor siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES DEROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE CESARON SUS EFECTOS POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO. Si con motivo de la reforma realizada a una ley se derogaron los preceptos impugnados en la acción de inconstitucionalidad, debe declararse el sobreseimiento en el juicio con fundamento en el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al sobrevenir la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de dicha ley reglamentaria, por haber cesado los efectos de la norma general impugnada."¹³

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución

dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.". Tesis P./J. 8/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, marzo de 2004, Tomo XIX, página 958, registro digital: 182048.

¹³ Tesis P./J. 45/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, mayo de 2005, Tomo XXI, página 783, registro digital: 178564.



Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución."¹⁴

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES ABROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE HA CESADO EN SUS EFECTOS, POR LO QUE PROCEDE SOBRESER EN EL JUICIO. La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del diverso 59 del mismo ordenamiento legal, se actualiza si en una acción de inconstitucionalidad se plantea la invalidez de una norma general que durante el procedimiento ha sido abrogada por otra posterior, lo que determina sobreseer en el juicio, en términos de lo ordenado por el artículo 20, fracción II, de la citada ley reglamentaria."¹⁵

42. Al respecto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que, para considerar actualizada la causa de improcedencia por cesación de efectos derivado de la existencia de un nuevo acto legislativo, deben reunirse, al menos, los siguientes aspectos: (i) que se haya

¹⁴ Tesis P./J. 24/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, mayo de 2005, Tomo XXI, página 782, registro digital: 178565.

¹⁵ Tesis P./J. 47/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 1999, Tomo IX, página 657, registro digital: 193771.



llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y (ii) que la modificación trascienda en el sentido normativo (criterio material).

43. En ese orden de ideas, el requisito de índole formal conlleva el desahogo de las diferentes etapas del procedimiento legislativo, mientras que **el material se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifican la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto impugnado.**

44. Corrobora lo expuesto, el contenido de la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65, que establece:

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



dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema."

45. Hechas las precisiones anteriores, es importante enfatizar que las normas impugnadas en la presente acción de inconstitucionalidad pertenecen a la **Ley de Archivos del Estado de Nayarit, publicada el veinticinco de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.**

46. Ahora bien, en dicho medio oficial local, el **diecinueve de enero de dos mil veintidós, se publicó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit**, y, para lo que interesa al presente asunto en función de la vigencia de algunas de las normas impugnadas y su correlación con los conceptos de invalidez, en la tabla siguiente se sintetizan los cambios normativos previstos por el legislador local en dicha normatividad:

<p><u>NORMA IMPUGNADA</u> Ley de Archivos del Estado de Nayarit, publicada el veinticinco de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.</p>	<p>Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, publicado el diecinueve de enero de dos mil veintidós</p>
<p>Primer concepto de invalidez: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales refiere que el artículo 74 de la ley impugnada es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al establecer una naturaleza jurídica diversa del Archivo General del Estado a la prevista en la Ley General de Archivos.</p>	
<p>"Artículo 74. Del Archivo General del Estado de Nayarit. El Archivo General del Estado de Nayarit es <u>un organismo des-concentrado sectorizado a la Secretaría General de Gobierno</u>, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines."</p>	<p>"Artículo 74. Del Archivo General del Estado de Nayarit. El Archivo General del Estado de Nayarit es un <u>Organismo Público Descentralizado, no sectorizado</u>, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines."</p>



Primer concepto de invalidez: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales señala que, como consecuencia de la incorrecta regulación de la naturaleza jurídica del **Archivo General del Estado**, el legislador local **omitió en la ley impugnada establecer los órganos** que requiere para el cumplimiento de su objeto, así como sus atribuciones.

Sin correlativo

"Artículo 77 Bis. Facultades. El Director General del Archivo General del Estado, además de lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, la Ley de la Administración Pública Paraestatal y las disposiciones reglamentarias correspondientes, tendrá las siguientes facultades:

"I. Supervisar que la actividad del Archivo General del Estado de Nayarit cumpla con las disposiciones legales, administrativas y técnicas aplicables, así como con los programas y presupuestos aprobados;

"II. Proponer a la Junta de Gobierno las medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General;

"III. Proponer a la Junta de Gobierno el proyecto de Reglamento Interior del Archivo General del Estado de Nayarit;

"IV. Nombrar y remover a los servidores públicos del Archivo General, cuyo nombramiento no corresponda a la Junta de Gobierno; y,

"V. Las demás previstas en esta Ley y en otras disposiciones jurídicas aplicables."

Sin correlativo

"Artículo 77 Ter. Integración del Archivo General del Estado de Nayarit. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado de Nayarit contará con los siguientes órganos:

"I. Junta de Gobierno;



	<p>"II. Dirección General;</p> <p>"III. Órgano Interno de Control;</p> <p>"IV. Consejo Técnico; y,</p> <p>"V. La estructura administrativa y órganos técnicos establecidos en su Reglamento Interior.</p> <p>"El Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por la Junta de Gobierno para tal efecto."</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>"Artículo 77 Quater. Órgano de vigilancia. El Archivo General del Estado de Nayarit contará con un Órgano Interno de Control, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit y las disposiciones reglamentarias correspondientes; y ejercerá las facultades previstas en estos ordenamientos y los demás que le resulten aplicables."</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>"Artículo 78 Bis. Objeto y atribuciones de la Junta de Gobierno. La Junta de Gobierno es el cuerpo colegiado de administración del Archivo General del Estado de Nayarit que, además de lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit y la Ley de la Administración Pública Paraestatal y las disposiciones reglamentarias, tendrá las atribuciones siguientes:</p> <p>"I. Evaluar la operación administrativa, así como el cumplimiento de los objetivos y metas del Archivo General del Estado de Nayarit;</p> <p>"II. Emitir los lineamientos para el funcionamiento del Consejo Técnico; y,</p> <p>"III. Las demás previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables."</p>



Sin correlativo

"Artículo 78 Ter. Integración de la Junta de Gobierno. La Junta de Gobierno estará integrada por un representante de las siguientes dependencias y entidades:

"I. La Secretaría General de Gobierno, quien lo presidirá;

"II. La Secretaría de Administración y Finanzas;

"III. La Secretaría de Educación;

"IV. La Secretaría para la Honestidad y Buena Gobernanza;

"V. Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Nayarit, y

"VI. La autoridad encargada de la cultura en el Estado;

"El Director General participará en la Junta de Gobierno con el carácter de secretario técnico y tendrá derecho a voz pero no de voto.

"Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán tener, por lo menos, nivel de Director o su equivalente. Por cada miembro propietario habrá un suplente que deberá tener nivel, por lo menos, de Director de Área o su equivalente.

"El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes de la Junta de Gobierno, podrá invitar a las sesiones a representantes de todo tipo de instituciones públicas o privadas, quienes intervendrán con voz, pero sin voto. Los integrantes de la Junta de Gobierno, no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."



"Artículo 79. Integración del Consejo Técnico. El Archivo General del Estado de Nayarit contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.

"El Consejo Técnico estará formado por siete integrantes designados por el Consejo Local a convocatoria pública del Archivo General del Estado de Nayarit entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados en materia de archivos o disciplinas afines. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Local.

"Los integrantes del Consejo Técnico no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."

"Artículo 79. Integración del Consejo Técnico. El Archivo General del Estado de Nayarit contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.

"El Consejo Técnico estará formado por siete integrantes designados por el Consejo Local a convocatoria pública del Archivo General del Estado de Nayarit entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados en materia de archivos o disciplinas afines. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Local.

"Los integrantes del Consejo Técnico no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."

47. **Segundo concepto de invalidez:** el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, estima que el **artículo 77, fracciones I y III, de la ley impugnada** no se homologa con el diverso 111 de la ley marco, respecto de los requisitos para ocupar el cargo de director general de Archivo Estatal, específicamente los consistentes en ser ciudadano mexicano por nacimiento y no haber sido condenado por delito doloso.

"Artículo 77. Requisitos para ser Director del Archivo General del Estado de Nayarit. El Director General será nombrado por Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

"II. Contar al día de la designación, preferentemente el grado académico de Licenciatura en Administración de Archivos y Gestión Documental, o bien, en Administración Pública, Derecho o Ciencias Sociales y Humanidades y poseer el título

"Artículo 77. Requisitos para ser Director del Archivo General del Estado de Nayarit. El Director General será nombrado por Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser de ciudadanía mexicana;

"II. Contar al día de la designación, preferentemente con el grado de maestría en ciencias sociales o humanidades, y poseer el título respectivo expedido por autoridad o institución facultada para ello, o bien, contar con experiencia mínima de cinco años en materia archivística;



respectivo expedido por autoridad o institución facultada para ello, o bien, contar con experiencia mínima de tres años en materia archivística;

"III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

"IV. No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos,

"V. Tener cuando menos treinta años de edad al día de la designación; y,

"VI. No haber sido gobernador, magistrado, juez, diputado, fiscal general, secretario de despacho o dirigente de algún partido o agrupación política durante el año previo al día de su nombramiento.

"Durante su gestión, el Director General del Archivo del Estado de Nayarit, no podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que puede desempeñar en las instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del Archivo General del Estado de Nayarit."

"III. DEROGADA.

"IV. No haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos,

"V. Tener cuando menos treinta años de edad al día de la designación;

"VI. No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros de la Junta de Gobierno; y,

"VII. No haber sido gobernador, magistrado, juez, diputado, fiscal general, secretario de despacho o dirigente de algún partido o agrupación política durante el año previo al día de su nombramiento.

"Durante su gestión, el Director General del Archivo del Estado de Nayarit, no podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que puede desempeñar en las instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del Archivo General del Estado de Nayarit."

Tercer concepto de invalidez: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales sostiene que es inconstitucional la **omisión del legislador local de establecer conductas delictivas** en la ley impugnada.

Sin correlativo

"Artículo 98. Delitos. Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización a la persona que:

"I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se



	<p>encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta Ley;</p> <p>"II. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado patrimonio documental del Estado;</p> <p>"III. Traslade fuera del territorio del estado documentos considerados patrimonio documental del Estado, sin autorización del Archivo General del Estado de Nayarit;</p> <p>"IV. Mantenga, injustificadamente, fuera del territorio estatal documentos considerados patrimonio documental del Estado, una vez fenecido el plazo por el que el Archivo General del Estado de Nayarit le autorizó la salida del Estado; y,</p> <p>"V. Destruya documentos considerados patrimonio documental del Estado.</p> <p>"La facultad para perseguir dichos delitos prescribirá en los términos previstos en la legislación penal aplicable.</p> <p>"Tratándose del supuesto previsto en la fracción III, la multa será hasta por el valor del daño causado.</p> <p>"Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil veces la unidad de medida y actualización hasta el valor del daño causado, a la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente."</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>"Artículo 99. Sanciones. Las sanciones contempladas en esta Ley se aplicarán sin perjuicio de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables."</p>



Sin correlativo	"Artículo 100. Competencia. Los Tribunales Estatales serán los competentes para sancionar los delitos establecidos en esta Ley."
48. Séptimo concepto de invalidez: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales indica que el artículo 21 de la ley impugnada , al prever la propiedad de los documentos de archivo, viola el derecho de acceso a la información previsto en el artículo 6o. de la Constitución Federal, en la medida en que si el ente público es propietario de los documentos que genera con motivo de sus funciones, es posible que oponga tal derecho al de acceso a la información de los ciudadanos y que los datos personales consignados en ellos pasen a ser propiedad de dicho ente.	
"Artículo 21. Catálogo de disposición documental. Los documentos de archivo deberán conservarse apegándose a los periodos de reserva y plazos de conservación que se establezcan en el catálogo de disposición documental. La documentación que se desprenda de los trabajos o funciones de los sujetos obligados, es propiedad del Ente Público que los genera no de la persona física."	"Artículo 21. Catálogo de disposición documental. Los documentos de archivo deberán conservarse apegándose a los periodos de reserva y plazos de conservación que se establezcan en el catálogo de disposición documental. La documentación que se desprenda de los trabajos o funciones de los sujetos obligados, estará en posesión del Ente Público que los genera no de la persona física."

47. De dicho comparativo se advierte que, mediante el **Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit publicado el diecinueve de enero de dos mil veintidós** en el Periódico Oficial de dicha entidad, **las disposiciones impugnadas ahí destacadas sufrieron cambios en el contenido normativo** que sirvió de sustento para la impugnación originaria a través de la presente acción de inconstitucionalidad.

48. Además, de conformidad con el artículo único transitorio de dicho decreto, los efectos de la derogación de la porción normativa impugnada entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial de la entidad federativa, esto es, el veinte de mayo de dos mil veintidós. Por tanto, al momento del dictado de la presente ejecutoria, no queda duda alguna de que han cesado los efectos de las normas y omisiones legislativas impugnadas.

49. Por otra parte, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que **nuevamente se reformó la ley impugnada mediante el**



"Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit", publicado el seis de marzo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, y, para lo que interesa al presente asunto, en función de la vigencia de las restantes normas impugnadas que no habían sido modificadas por el decreto precisado en párrafos anteriores, en la tabla siguiente se sintetizan los cambios normativos previstos en el segundo decreto reformador:

<p><u>NORMA IMPUGNADA</u></p> <p>Ley de Archivos del Estado de Nayarit, publicada el veinticinco de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.</p>	<p>Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, publicado el <u>seis de marzo de dos mil veintitrés</u> en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.</p>
<p>Quinto concepto de invalidez: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales considera que debe declararse la invalidez de los artículos 1 y 4, fracción LIII, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, porque omiten incluir como sujetos obligados a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público, lo cual sí prevé el artículo 4, fracción LVI, de la Ley General de Archivos.</p>	
<p>"Artículo 1. Naturaleza y objeto. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el Estado de Nayarit y tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el Estado y los Municipios.</p> <p>"(Sin correlativo)</p> <p>"Así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema de Archivos del Estado de Nayarit y fomentar</p>	<p>"Artículo 1. Naturaleza y objeto. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el Estado de Nayarit y tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el Estado y los Municipios.</p> <p>"De la misma manera son sujetos de esta Ley las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público. (Adicionado)</p>



<p>el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de interés público de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica."</p>	<p>"Así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema de Archivos del Estado de Nayarit y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de interés público de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica."</p>
<p>"Artículo 4. Glosario. Para los efectos de esta Ley y su ámbito de aplicación se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"LIII. Sujetos obligados. A las autoridades enunciadas en el artículo 1 de la presente Ley; ..."</p>	<p>"Artículo 4. Glosario. Para los efectos de esta Ley y su ámbito de aplicación se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"LIII. Sujetos obligados. A las autoridades enunciadas en el artículo 1 de la presente Ley; ..."</p>
<p>Cuarto concepto de invalidez: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales estima que el artículo 48 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit es inconstitucional porque establece una conformación distinta del grupo interdisciplinario a la prevista en el artículo 50 de la Ley General de Archivos, al autorizar que, si no se cuenta con alguno de los titulares del área jurídica, de planeación o de tecnologías de la información, ya sea por cuestiones presupuestales o de gestión, se podrá formar con el resto de los integrantes señalados en el artículo.</p>	
<p>"Artículo 48. Del Grupo Interdisciplinario. En cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, integrado por los titulares de las siguientes áreas:</p> <p>"...</p> <p>"No podrán reunirse dos o más integrantes del Grupo Interdisciplinario en una sola persona, en caso de que el sujeto obligado no tenga alguno de los titulares señalados en las fracciones I, III y V del primer párrafo del presente artículo por razones presupuestales o de gestión, el grupo interdisciplinario de manera excepcional se conformará con el resto de los integrantes,</p>	<p>"Artículo 48. Del Grupo Interdisciplinario. En cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, integrado por los titulares de las siguientes áreas:</p> <p>"...</p> <p>"No podrán reunirse dos o más integrantes del Grupo Interdisciplinario en una sola persona."</p>



lo cual se hará constar en acta de instalación con la fundamentación y motivación que corresponda."

Concepto de invalidez: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que la **fracción IV del artículo 77** de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, al exigir **no haber sido inhabilitado** en el servicio público para ocupar la titularidad de la Dirección del Archivo General de esa entidad federativa, establece de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer ese cargo todas aquellas personas a las que se haya impuesto esa sanción, sin importar el tipo de falta que le dio lugar, así como tampoco la temporalidad de la misma, lo que constituye un requisito injustificado, pues ello no demuestra que las referidas personas aspirantes no sean aptas para desempeñarse en el cargo de mérito.

"Artículo 77. Requisitos para ser Director del Archivo General del Estado de Nayarit. El Director General será nombrado por Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"...

"IV. **No haber sido inhabilitado** para ejercer cargos públicos; ..."

"Artículo 77. Requisitos para ser Director del Archivo General del Estado de Nayarit. El Director General será nombrado por Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"...

"IV. **No estar inhabilitado** para ejercer cargos públicos; ..."

50. De la transcripción inserta se advierte que con el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit también se actualiza un nuevo acto legislativo al existir un cambio normativo.

51. En el caso, en primer lugar, se colma el criterio formal, toda vez que la expedición del referido decreto derivó del procedimiento legislativo llevado a cabo por el Congreso del Estado de Nayarit con motivo de la iniciativa presentada el veinte de febrero de dos mil veintitrés, por la diputada Myrna María Encinas García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, turnada a la Comisión de Transparencia, Información Gubernamental, Protección de Datos y Archivos, la cual la dictaminó como procedente y el dos de marzo siguiente fue aprobada por el Pleno del Congreso del Estado de Nayarit, finalmente se publicó en el Periódico Oficial de la entidad federativa el seis de marzo de dos mil veintitrés.



52. En segundo lugar, y en relación con el criterio material, se colige que las modificaciones a los artículos 1, 48, 77, fracción IV, de la ley impugnada representan un verdadero cambio normativo en la medida que:

i. Se adicionó un párrafo segundo al artículo 1, en el que se reguló como sujetos obligados a las personas físicas y morales que cuenten con archivos privados de interés público.

ii. Además, se modificó el artículo 48 de la ley impugnada eliminando el supuesto de excepción en la integración del grupo interdisciplinario.

iii. Por último, se reformó el artículo 77, ahora en su fracción IV, relativo al requisito para ser director del Archivo General de "no **haber sido** inhabilitado para ejercer cargos públicos", modificando por "no **estar** inhabilitado para ejercer cargos públicos", con lo que se cambió su contenido normativo.

Lo anterior, toda vez que la expresión "**haber sido**" excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada por alguna vía, razón o motivo, y **en cualquier momento (presente y pretérito)**, lo que a consideración de la accionante vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación, al resultar en una medida desproporcionada, por el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas.

En cambio, el verbo "**estar**", previsto en la norma reformada, implica una situación de hecho y jurídica **actual (presente)**, excluyendo sólo a las personas que **en ese momento** estén inhabilitadas.

Tan se trata de un cambio normativo, que el artículo impugnado **no fue reformado sólo a partir de cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como**, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos, sino que, como ha quedado precisado, la modificación en el empleo de determinados verbos y sus conjugaciones, ocasiona un cambio en el sentido normativo en las disposiciones impugnadas.



53. Finalmente, conviene precisar que el artículo primero transitorio del multicitado decreto dispone que entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, lo que aconteció el siete de marzo del año en curso.

54. En mérito de lo anterior, se advierte que, en el presente caso, derivado de las reformas acontecidas el diecinueve de enero de dos mil veintidós y seis de marzo de dos mil veintitrés, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional; dicho precepto señala que: "Las controversias constitucionales son improcedentes: ... V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia ..."

55. Cuestión que ocurre, inclusive, respecto de todo el artículo 77 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, cuestionado también en su totalidad por el instituto promovente respecto de la omisión de prever requisitos de elegibilidad similares a los previstos en la Ley General de Archivos para el cargo de director general del Archivo General de la Nación, pues, tal como se advierte de las tablas correspondientes, dichos requisitos han variado, impidiendo analizar conforme a los de la ley anterior (impugnada) una posible homologación a la ley marco.

56. En consecuencia, considerando ambos decretos de reforma, **se sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de las **normas impugnadas 1, 21, 48, 74 y 77**, todas de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, con fundamento en los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

57. Al no existir restantes causas de improcedencia hechas valer por las partes ni advertidas de oficio por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **la litis en el presente asunto se constriñe al estudio de los conceptos de invalidez planteados por los promoventes respecto de las normas impugnadas que no sufrieron modificación alguna a través de los referidos decretos reformadores**, tal como se demuestra en el cuadro siguiente:



Ley de Archivos del Estado de Nayarit, publicada el veinticinco de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

- Artículo 37, fracción I, en la porción normativa "*o para el ámbito local*".
- Omisión legislativa de regular la consecuencia jurídica cuando la persona que posee un archivo privado de interés público omite notificar su enajenación al Archivo General de la Nación.
- **Omisión del artículo 4, fracción LIII, de incluir como sujetos obligados a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público.**

58. Estas consideraciones no son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y presidenta Piña Hernández, así como el señor Ministro Pardo Rebolledo, votaron separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo. La señora Ministra presidenta Piña Hernández y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron por el sobreseimiento adicional del artículo 4, fracción LIII.

VI. ESTUDIO DE FONDO

TEMA 1. Parámetro de regularidad en materia de archivos

59. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad **101/2019**,¹⁶ **141/2019**,¹⁷ **122/2020**,¹⁸ **132/2019**,¹⁹

¹⁶ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 101/2019, resuelta por el Tribunal Pleno, Ministro ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá en sesión pública de tres de mayo de dos mil veintiuno.

¹⁷ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 141/2019, resuelta por el Tribunal Pleno, Ministro ponente José Fernando Franco González Salas en sesión pública de cuatro de mayo de dos mil veintiuno.

¹⁸ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 122/2020, resuelta por el Tribunal Pleno, Ministra ponente Norma Lucía Piña Hernández en sesión pública de trece de julio de dos mil veintiuno.

¹⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 132/2019, resuelta por el Tribunal Pleno, Ministro ponente Luis María Aguilar Morales en sesión pública de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.



140/2019,²⁰ 276/2020,²¹ 93/2021,²² 232/2020²³ y 219/2020,²⁴ cuyas premisas se retoman en el estudio del presente asunto, analizó diversas legislaciones de las entidades federativas a la luz de lo dispuesto en la Ley General de Archivos, desarrollando con ello el parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos.

60. Al respecto, se determinó que uno de los objetivos de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce fue establecer bases y principios para la armonización de la materia de archivos a nivel nacional, facultando al Congreso de la Unión para expedir una ley general en la materia, que estableciera la estandarización de las formas de administración, asegurara procedimientos para la adecuada atención y protección de los archivos, y creara el sistema nacional a través de un esquema de colaboración y coordinación.

61. Bajo esta línea, se adicionó la fracción XXIX-T al artículo 73 constitucional, previendo la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del sistema nacional de archivos.

62. Por su parte, la Ley General de Archivos se expidió el quince de junio de dos mil dieciocho y, a partir del quince de junio del año siguiente, fecha de

²⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 140/2019, resuelta por el Tribunal Pleno, Ministra ponente Yasmín Esquivel Mossa en sesión pública de diecisiete de marzo de dos mil veintidós.

²¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 276/2020 resuelta por el Tribunal Pleno, Ministra ponente Yasmín Esquivel Mossa en sesión pública de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós.

²² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 93/2021, resuelta por el Tribunal Pleno, Ministro ponente Javier Laynez Potisek en sesión pública de veintiocho de abril de dos mil veintidós.

²³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 232/2020, resuelta por el Tribunal Pleno, Ministra ponente Ana Margarita Ríos Farjat en sesión pública de dos de mayo de dos mil veintidós.

²⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 219/2020, resuelta por el Tribunal Pleno, Ministra ponente Norma Lucía Piña Hernández en sesión pública de tres de mayo de dos mil veintidós.



su entrada en vigor, corrió el plazo de un año para que las entidades federativas armonizaran sus ordenamientos correspondientes, feneciendo el quince de junio de dos mil veinte.²⁵

63. Así, la motivación de la Ley General de Archivos, en cumplimiento al mandato constitucional, fue establecer una normatividad homogénea para la organización y administración de los archivos en los ámbitos federal, local y municipal, aunque respetando la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal.²⁶

64. En este sentido, resulta de especial importancia, como parámetro de regularidad, lo previsto en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, el cual se encuentra en el capítulo III del título cuarto, "*Del Sistema Nacional de Archivos*", donde se establecieron las previsiones específicas para los sistemas locales.

65. Al respecto, dicho artículo prevé ciertos puntos claros y obligatorios para las entidades, como son que deberán:²⁷

- Regular el sistema local en sus leyes.

²⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de junio de dos mil dieciocho.

"Primero. La presente Ley entrará en vigor a los 365 días siguientes contados a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"...

"Cuarto. En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente Ley ..."

²⁶ Al respecto, véase la "*Iniciativa de las Senadoras Cristina Díaz Salazar y Laura Angélica Rojas Hernández y del Senador Héctor Larios Córdova, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos*", Cámara de Senadores, Gaceta No. 52, Tomo I, diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, página 151.

²⁷ **"Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.



- Establecer como órgano de coordinación a un Consejo Local.
- Crear un Archivo General como entidad especializada en materia de archivos, cuyo titular deberá tener el nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.
- Prever los términos para la participación de los Municipios o alcaldías en los Consejos Locales.
- Prever que el cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo del Archivo General o la entidad especializada en materia de archivos correspondiente.
- Desarrollar en las leyes de las entidades federativas la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que la Ley General de Archivos establece para el sistema nacional.

66. De lo anterior se apreció que la Ley General de Archivos no niega la libertad de configuración de las entidades al regular sus sistemas locales de Archivos, sino que únicamente la condiciona a cumplir con lo previsto por el artículo 71, y particularmente, la limita a que la integración, atribuciones y funcionamiento del sistema se prevea en términos equivalentes.

67. Esto es, ni la Constitución Federal ni la Ley General de Archivos ordenaron a las entidades para que legislaran los sistemas locales en términos idénticos o como una réplica del sistema nacional, sino sólo que, respecto de su integración, atribuciones y funcionamiento, se regulara de forma equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional." (énfasis añadido).



68. En este sentido, conforme al término "*equivalente*" se consideró que el criterio más respetuoso del marco competencial, ya descrito, es uno funcional. Es decir, se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del sistema nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.

69. Por tanto, la equivalencia ordenada, a la luz de la competencia concurrente de las entidades federativas no puede ser entendida como un deber de identidad, pues, se insiste, la materia de archivos no quedó federalizada.

70. Sin embargo, la reforma al artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal y su posterior desarrollo legal llevan a este Tribunal a identificar, en cada caso concreto, si las diferencias en la regulación son tales que, más allá de buscar adecuaciones a las especificidades locales, trascienden negativamente al funcionamiento del sistema.

71. Aunado a lo anterior, al definirse el tema de concurrencia de competencias legislativas en materia de archivos, determinó que la competencia constitucional de un órgano para emitir una ley no puede estar exenta de control constitucional, cuando es la propia Constitución la que delega la distribución competencial, en ese sentido, las leyes generales se vuelven parámetro de validez y, por tanto, pueden usarse como norma de contraste cuando se impugne la incompetencia de una autoridad legislativa para normar un aspecto determinado de una materia concurrente.

72. Señaló que este Tribunal Constitucional ha considerado que las leyes generales constituyen una excepción a la regla general de que únicamente pueden estudiarse violaciones directas a la Constitución y, consecuentemente, es posible realizar el estudio de los conceptos de invalidez a partir del argumento de que los preceptos no ajustaron su contenido a los términos de la Ley General de Archivos.

73. Estimó que la Ley General de Archivos difundida en el Diario Oficial de la Federación el quince de junio de dos mil dieciocho constituye la ley marco en



esa materia, puesto que establece los principios y bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, eliminando en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.

74. Así, determinó que la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la infracción a la Constitución Federal, sino también de la contravención a normas que no forman parte de la Constitución y que tienen un rango inferior a ella, pero que, por disposición constitucional, deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.

75. Consideró que, a través de la reforma en materia de transparencia y acceso a la información, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de archivos, cuya finalidad principal fue homogeneizar en todas las dependencias y en los tres niveles de gobierno, la forma de generar, conservar y proteger los archivos con que cuentan, a efecto de lograr el acceso de forma íntegra y ordenada a la información requerida en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

76. Así, la finalidad principal de la reforma constitucional en comento fue que, al igual que la materia de transparencia y acceso a la información, la relativa a archivos dejara de ser facultad coincidente para establecer un sistema de concurrencia, donde el Congreso de la Unión fuera el competente para emitir una ley general que contemplara las bases, principios y procedimientos encaminados a crear un diseño institucional uniforme en todos los ámbitos gubernamentales.

77. En ese sentido, planteó que, derivado del establecimiento del régimen de concurrencia en materia de archivos, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar esa materia en aspectos primarios, quedando básicamente facultadas para armonizar y adecuar sus legislaciones conforme al contenido de la ley general, encargada de desarrollar los principios y bases



materia de la reforma constitucional, de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.

78. Que dicho esquema competencial se advierte del contenido de los artículos 6o., apartado A, fracción V, y 73, fracción XXIX-T,²⁸ de la Constitución Federal, así como del diverso cuarto transitorio²⁹ de la Ley General de Archivos que ordena expresamente la armonización de la normativa local.

79. Consideró que lo anterior evidencia que la reforma constitucional en materia de archivos fue clara en condicionar a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios y procedimientos establecidos en la Constitución y en la Ley General de Archivos, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país.

80. Una vez definido lo anterior, a fin de determinar si las normas impugnadas contravienen el orden constitucional, debe analizarse si éstas resultan acordes con el diseño institucional homogéneo establecido en la Ley General de Archivos.

81. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández. El señor Ministro Gon-

²⁸ **Art. 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

²⁹ **Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente Ley.

"El Consejo Nacional emitirá lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo a las características económicas, culturales y sociales de cada región en los municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes."



zález Alcántara Carrancá votó separándose de algunas consideraciones. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

TEMA 2. Omisión legislativa de establecer en la ley impugnada, las consecuencias jurídicas de la falta de notificación al Archivo General de la Nación por la venta de un acervo o archivos privados de interés público

82. En el **concepto de invalidez sexto**, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales plantea que la Ley de Archivos del Estado de Nayarit omite regular la cuestión relativa a la consecuencia cuando la persona que posee un archivo privado de interés público omite notificar su enajenación al Archivo General de la Nación, en comparación con el artículo 77 de la Ley General de Archivos.

83. Sobre el particular, el artículo 77 de la Ley General de Archivos dispone lo siguiente:

"Artículo 77. En los casos de enajenación por venta de un acervo o archivos privados de interés público, propiedad de un particular y en general cuándo se trate de documentos acordes con lo previsto en el artículo 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, el particular que pretenda trasladar el dominio deberá notificar por escrito al Archivo General, para que éste manifieste en un plazo de veinte días hábiles su interés de adquirirlo, en cuyo caso contará con un derecho preferente respecto de los demás compradores.

"La omisión en la notificación por parte del particular será causa de nulidad de la operación de traslado de dominio y podrá expropiarse el acervo o documento objeto de la misma en términos de la normatividad aplicable. Las casas de subastas, instituciones análogas y particulares que pretendan adquirir un documento histórico, tendrán la obligación de corroborar, previamente a la operación de traslado de dominio, que el Archivo General haya sido notificado de la misma."

84. Dicho precepto establece el derecho de preferencia del Archivo General de la Nación, respecto otros compradores, para adquirir un acervo, archivos



privados de interés público o documentos considerados monumentos históricos,³⁰ lo cual debe manifestarlo dentro del plazo de veinte días hábiles a partir de que el vendedor se lo notifique.

85. Además, establece que la omisión del vendedor de notificar dicha situación al Archivo General de la Nación será causa de nulidad de la operación de traslado de dominio y podrá expropiarse el acervo o documento objeto de esta en términos de la normatividad aplicable.

86. Por su parte, el artículo 71 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, en torno a la enajenación de archivos privados de interés público, prevé lo siguiente:

"Artículo 71. Enajenación de archivos privados de interés público. En los casos de enajenación por venta de un acervo o archivos privados de interés público, propiedad de un particular y en general cuándo se trate de documentos acordes con lo previsto en el artículo 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, el particular que pretenda trasladar el dominio **deberá sujetarse a lo dispuesto por la Ley General.**

"Los sujetos obligados que tengan conocimiento de la enajenación por venta de un acervo o archivos, propiedad de un particular, que sean patrimonio cultural del Estado, de interés público del Estado, o de documentos considerados como monumentos históricos conforme a Ley Federal sobre Monumentos y

³⁰ **Artículo 36.** Por determinación de esta Ley son monumentos históricos:

"I. Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispados y casas curiales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso; así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares. Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizadas de los siglos XVI al XIX inclusive.

"II. Los documentos y expedientes que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios y de las casas curiales.

"III. Los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos XVI al XIX que por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser conservados en el país.

"IV. Las colecciones científicas y técnicas podrán elevarse a esta categoría, mediante la declaratoria correspondiente."



Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, **deberán avisar por escrito, en los términos de la legislación de la materia, a la autoridad municipal, estatal o federal que corresponda.**"

87. Como se observa, la Ley de Archivos del Estado de Nayarit no establece expresamente consecuencia alguna por la omisión de notificar a la autoridad municipal, estatal o federal que corresponda la enajenación de un acervo, archivos privados de interés público o documentos considerados monumentos históricos, y si bien es cierto que dicho ordenamiento en su artículo 85³¹ establece el supuesto de expropiación para los archivos privados de interés público, también lo es que ello sólo se configura cuando éstos se encuentran en peligro de destrucción, desaparición o pérdida,³² no así con motivo del ejercicio del derecho del tanto del Archivo General del Estado de Nayarit.

88. Sin embargo, el artículo 71 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, somete al particular que desee enajenar los archivos en comento, a las disposiciones de la Ley General de Archivos, **con lo que se salvaguarda el derecho reconocido para adquirir archivos que se encuentran en propiedad o posesión de personas físicas o morales**, máxime que, al contar con la herramienta de la expropiación, cuando se considere que los archivos privados de interés público se encuentran en peligro de destrucción, desaparición o pérdida, en los términos de la normatividad aplicable a fin de preservar su integridad, de igual

³¹ **"Artículo 85.** Expropiación de los Archivos. En términos del artículo 92 de la Ley General, para el caso de que los archivos privados de interés público que sean objeto de expropiación, el Archivo General del Estado de Nayarit designara un representante para que formen parte del consejo que deba emitir una opinión técnica, sobre la procedencia de la expropiación."

³² **"Artículo 92.** El Archivo General o sus equivalentes en las entidades federativas podrán recibir documentos de archivo de los sujetos obligados en comodato para su estabilización.

"En los casos en que el Archivo General o sus equivalentes en las entidades federativas consideren que los archivos privados de interés público se encuentran en peligro de destrucción, desaparición o pérdida, éstos podrán ser objeto de expropiación mediante indemnización, en los términos de la normatividad aplicable, a fin de preservar su integridad.

"Para efectos de lo establecido en el párrafo anterior, deberá conformarse un Consejo integrado por un representante del Archivo General, un representante del archivo estatal correspondiente, dos representantes de instituciones académicas y el consejero representante de los archivos privados en el Consejo Nacional, quienes emitirán una opinión técnica, la cual deberá considerarse para efectos de determinar la procedencia de la expropiación."



forma, se tiene reconocido el mecanismo idóneo para poder ejercer su derecho de preferencia para adquirir los archivos en comento.

89. Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera **infundado** el concepto de invalidez hecho valer por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, toda vez que, si bien en la legislación impugnada no se establece expresamente la consecuencia de omitir la notificación de mérito, no se afectan de manera directa las funciones del Archivo General del Estado, **al cobrar aplicación las disposiciones de la Ley General de Archivos, por remisión del propio artículo 71 de la ley local**, que precisamente, establece el procedimiento que debe cumplimentarse para llevar a cabo la enajenación correspondiente.

90. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó separándose de algunas consideraciones. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández, votaron en contra de las consideraciones.

TEMA 3. Análisis de la constitucionalidad del artículo 37, fracción I, de la ley impugnada. Acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles

91. En el **octavo concepto de invalidez**, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales estima que el artículo 37 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit excede lo establecido en el numeral 38 de la Ley General de Archivos, en torno al procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, ya que amplió los supuestos de éste, al incluir su procedencia de manera excepcional cuando se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el ámbito local, no obstante que la Ley General de Archivos únicamente prevé ese supuesto para el caso en que se considere relevante para el país.



92. Para definir lo anterior, además de la homologación a la ley marco en materia de archivos, debe tomarse en cuenta que el siete de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "*Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*", entre otras, se adicionaron la fracción XXIX-S al artículo 73 y la fracción VIII al artículo 116, para quedar de la siguiente forma:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."

"Artículo 116.

"...

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."

93. Respecto de las atribuciones con las que deben contar los organismos garantes locales en materia de transparencia, en el proceso legislativo de la



reforma constitucional se expuso que se buscaba evitar la asimetría normativa a fin de no menoscabar el ejercicio de los derechos por cuestiones territoriales, de ahí que, por un lado, se establecerían bases, principios, características y condiciones mínimas que tenían que ser previstas y respetadas a nivel local; pero, a la vez, se reconocía y mantenía un ámbito de regulación propio de las entidades federativas para poder perfeccionar, ampliar o complementar.³³

94. Asimismo, del proceso legislativo para emitir la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se extrae que se buscó uniformar,

³³ Al respecto, véase la "Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia, presentada por la Senadora Arely Gómez González, (PRI)", Cámara de Senadores, Diario de los Debates, trece de septiembre de dos mil doce, página 19:

"... Corresponderá a las legislaturas de cada Estado y del Distrito Federal, atendiendo a sus circunstancias y condiciones específicas, **adaptar o aun mejorar los mínimos** establecidos en la Ley General y con ello contribuir a un derecho que cumpla con las condiciones de progresividad y gradualidad necesarias para responder a la complejidad que tiene nuestro país. De esta forma se puede garantizar el **doble objetivo de tener bases compartidas** sobre la comprensión, características y requisitos de ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información... **pero a la vez respetando el sistema federal** que nos hemos dado como nación y **que obliga a reconocer ámbitos de regulación propios de cada entidad federativa.**" (énfasis añadido).

Asimismo, véase el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos, Primera, de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana, 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", Cámara de Senadores, Diario de los Debates, veinte de diciembre de dos mil doce, páginas 89, 90, 91, 94 y 96:

"(89) ... Debe contarse con un marco legal que permita un derecho unificado, tutelado e igual para todos en todo el territorio nacional. Y al mismo tiempo un deber igual para cualquier orden de gobierno, sin que varíe la normatividad general, procedimientos, sujetos obligados y las atribuciones de los órganos garantes de una entidad a otra. Siendo claro que **la idea de evitar la asimetría normativa parte de la convicción de no minimizar, anular o empobrecer el ejercicio de este derecho** por cuestiones de ámbito territorial. ...

"(90-91) Se trata de una propuesta de federalismo eficaz y eficiente, y **respetuoso de la autonomía de los estados** y la propia que tiene el propio Distrito Federal aun como asiento de los poderes federales, ya que la aplicación de las normas contenidas en la ley general estaría a cargo de sus propios organismos autónomos de transparencia, dentro de su ámbito de competencia; es decir, se permite que cada ámbito estatal o local aplique la ley general en su propio terreno.

"Esta propuesta parte de un federalismo de atribuciones compartidas, por un lado, la regulación y por el otro su ejecución. Ya que se estaría dotando al Congreso de la Unión para emitir la norma marco o general, pero serían los propios organismos de transparencia, del ámbito de los estados y del Distrito Federal los que estarían a cargo de su ejecución, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia.



homologar y armonizar las reglas, principios, bases, procedimientos y mecanismos para el ejercicio del derecho de acceso a la información, salvaguardando la posibilidad de que las entidades federativas pudieran adecuar dichas condiciones, sin apartarse de ese marco.³⁴

"Dicha Ley sería el marco general bajo el cual deberán sujetarse todas las entidades federativas. Sin perjuicio estimo que se complemente dicho marco general en las disposiciones locales, pero conforme a dicha normativa general. Esto es, las normas locales se verían obligadas a tener que ceñir el derecho de acceso a la información conforme a lo establecido en la Ley General, sin demérito de **perfeccionar o ampliar** el ejercicio de su derecho según sus propias realidades. ...

"(94) 9. Homologación de las características fundamentales de los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas.

"... En este sentido, se plantea la homologación de criterios o principios uniformes básicos, esenciales o fundamentales en el diseño normativo constitucional de dichos órganos como constitucionales autónomos, tanto del orden federal, como de los estados y el Distrito Federal.

"El planteamiento, es que dichos criterios sean la base para el caso de órgano federal pero también para los demás órganos garantes de las entidades federativas, a fin de armonizar las características fundamentales o esenciales **mínimas** de los organismos garantes en la materia, con el objeto de contar con instituciones fuertes y confiables en todo el país, y cumplir así con el criterio de apoliticidad en cada uno de ellos. ...

"(96) Luego entonces, se propone prever de mejor manera las características específicas y esenciales de los órganos garantes del derecho de acceso a la información, de tal suerte que no queda al arbitrio de los legisladores dotar a dichos órganos de ciertas particularidades contrarias a las de un órgano constitucional como el que se busca diseñar; por el contrario, **el mandato constitucional será la de perfeccionar y crear órganos con ciertas características**, que precisamente garanticen de manera uniforme y efectiva el ejercicio del derecho de acceso a la información." (énfasis añadido).

Finalmente, véase el "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, Diario de los Debates, 21 de agosto de 2013, páginas 118 y 119:

"Reforma al artículo 116 constitucional. ... En segundo lugar, con las presentes propuestas se pretende establecer las bases, estándares y procedimientos armonizados en todo el país y que no genere diferencias en el contenido, garantías y condiciones de ejercicio de derechos fundamentales, como se mencionó anteriormente la iniciativa propone dotar al Congreso de la Unión de la facultad para expedir una ley general que deberá establecer los **estándares mínimos** y los procedimientos en la materia, para asegurar que en todo el país la protección de estos derechos y las políticas de transparencia obedezcan a **condiciones mínimas** en el territorio nacional ..." (énfasis añadido).

³⁴ Al respecto, véase el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda; relativo a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública", Cámara de Senadores, Gaceta No. 105, dieciocho de marzo de dos mil quince, página 175:

"... Las Comisiones Dictaminadoras consideran imprescindible que la Ley General logre uniformar, *homologar y armonizar las reglas, principios, bases, procedimientos y mecanismos que se establezcan*



95. Dado lo anterior, 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 que prevé que en la ley federal y en las de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes, de conformidad con lo señalado en el capítulo II, "*De los organismos garantes*", del título II, "*Responsables en materia de transparencia y acceso a la información*".³⁵

96. Al respecto, el artículo 42, que se encuentra dentro del capítulo mencionado, establece diversas atribuciones para los organismos garantes federal y locales, en el ámbito de su competencia, incluyendo en la fracción XXII una cláusula que remite a "*las demás que les confiera esta Ley y otras disposiciones aplicables*".³⁶

en las respectivas leyes reglamentarias, para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a fin de que los tres órdenes de gobierno estén en la posibilidad de adecuar las condiciones específicas aplicables a cada uno de ellos, salvaguardando en todo momento aquello establecido por la Ley General, para que sean homologados los procedimientos que garanticen el acceso a la información, así como las obligaciones de transparencia que los sujetos obligados estarán exigidos a dar cumplimiento." (énfasis añadido).

³⁵ "Artículo 37. Los Organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

"En la Ley Federal y en la de las Entidades Federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los Organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos Organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente Capítulo."

³⁶ Ley General de Transparencia:

"Artículo 42. Los Organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

"...

"XXII. Las demás que les confieran esta Ley y otras disposiciones aplicables." (énfasis añadido).



97. Lo cual es congruente con el mandato de establecer los mínimos que deben cumplir los organismos garantes locales, pero respetando la posibilidad de que las entidades federativas establezcan atribuciones adicionales, siempre y cuando no contravengan las bases y principios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, u obstaculicen, menoscaben o imposibiliten el ejercicio del derecho de acceso a la información.

98. A la luz de este parámetro se debe analizar el concepto de invalidez planteado. Ahora bien, el precepto que se impugna y su correlativo de la Ley General de Archivos, disponen lo siguiente:

Ley de Archivos del Estado de Nayarit	Ley General de Archivos
<p>"Artículo 37. Procedimiento para el acceso a archivos históricos. El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:</p> <p>"I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país o para el ámbito local, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles;</p> <p>"II. El interés público en el acceso sea mayor a cualquier invasión a la privacidad que pueda resultar de dicho acceso;</p>	<p>"Artículo 38. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o, en su caso, los organismos garantes de las entidades federativas, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:</p> <p>"I. Se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país, siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles;</p> <p>"II. El interés público en el acceso sea mayor a cualquier invasión a la privacidad que pueda resultar de dicho acceso;</p>



"III. El acceso a dicha información beneficie de manera contundente al titular de la información confidencial, y

"IV. Sea solicitada por un familiar directo del titular de la información o un biógrafo autorizado por él mismo.

"Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones que, en materia de lo previsto por la Ley General y esta Ley dicte el organismo garante que se refiere el presente artículo, ante la autoridad judicial correspondiente."

"III. El acceso a dicha información beneficie de manera contundente al titular de la información confidencial, y

"IV. Sea solicitada por un familiar directo del titular de la información o un biógrafo autorizado por él mismo.

"Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes a que se refiere el presente artículo, ante el Poder Judicial de la Federación."

99. De lo anterior se advierte que los artículos de la ley local impugnada establecen que los órganos garantes deben determinar el procedimiento, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional, entre otros, cuando se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el país, **y en el caso de la norma impugnada, para el ámbito local**, siempre que no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio, quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles.

100. Al respecto, este Alto Tribunal considera que legislar dicho supuesto adicional, **se sitúa válidamente dentro de la competencia de la entidad federativa** conforme al marco competencial expuesto con anterioridad.

101. Además, al respecto, debe destacarse que durante la reforma constitucional en materia de transparencia de dos mil catorce se enfatizó la interrelación de esta materia con la de archivos partiendo de que el ejercicio del derecho de acceso a la información presupone la existencia de la misma información que se solicite y, esto necesariamente requiere de la adecuada generación, conservación y procesamiento de los archivos en posesión de todos los sujetos obligados.



102. Lo anterior se sustenta en que, a través de la norma, el legislador local buscó ampliar los supuestos de acceso a la información, lo que permite reforzar que **no se contravienen las bases y principios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ni de la Ley General de Archivos**, pues el Congreso Local no trastocó las atribuciones del órgano garante ni disminuyó los supuestos excepcionales para el acceso a la información, sino que buscó que dentro de estos se encontrara también el supuesto relativo a cuando se solicite para una investigación o estudio que se considere relevante para el ámbito local y no sólo para el federal.

103. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que es **infundado** el concepto de invalidez hecho valer por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pues si bien es cierto que el precepto impugnado contempla el supuesto de relevancia para el ámbito local, a diferencia de lo previsto por la Ley General de Archivos en la que únicamente se hace referencia a la relevancia para el país, también lo es que ello no afecta el funcionamiento del órgano garante local ni del sistema local de archivos.

104. Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 93/2021³⁷ y 232/2020³⁸**, resueltas, respectivamente, el veintiocho abril y dos de mayo de dos mil veintidós.

³⁷ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 93/2021, resuelta por el Tribunal Pleno, Ministro ponente Javier Laynez Potisek, veintiocho de abril de dos mil veintidós, se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema IV, denominado: "ACCESO A DOCUMENTO NO TRANSFERIDO", consistente en reconocer la validez del artículo 38, fracción I, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, expedida mediante el DECRETO No. 206, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de mayo de dos mil veintidós. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

³⁸ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 232/2020, resuelta por el Tribunal Pleno, Ministra ponente Ana Margarita Ríos Farjat, dos de mayo de dos mil veintidós, se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez adicional del párrafo último de este precepto, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con precisiones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del



105. Consecuentemente, **se reconoce la validez** del artículo 37, fracción I, en la porción normativa "*o para el ámbito local*", de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit.

106. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández, votaron en contra.

TEMA 4. Omisión de incluir como sujetos obligados a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público

107. En el **concepto de invalidez quinto**, el instituto accionante estima que debe declararse la invalidez de los artículos 1 y 4, fracción LIII, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit porque omiten incluir como sujetos obligados a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público, lo cual sí prevé el artículo 4, fracción LVI, de la Ley General de Archivos.

108. El anterior argumento es **infundado** por las consideraciones siguientes.

109. Conviene precisar, en primer lugar, que, tal como se indicó en el capítulo correspondiente a las causas de improcedencia, **respecto del artículo 1 impugnado operó la causa de improcedencia relativa a la cesación de efectos**, toda vez que, mediante reforma publicada el seis de marzo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, dicho numeral sufrió

considerando sexto, relativo al estudio, en su tema 6, denominado "Acceso a la información de un documento con valores históricos", consistente en reconocer la validez del artículo 37, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Tabasco, expedida mediante el Decreto 205, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de julio de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.



una modificación en el sentido de considerar como sujetos obligados de la ley de archivos local a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público, tal como se reitera a continuación:

<p>NORMA IMPUGNADA Ley de Archivos del Estado de Nayarit, publicada el veinticinco de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.</p>	<p>Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, publicado el seis de marzo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.</p>
<p>Quinto concepto de invalidez: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales considera que debe declararse la invalidez de los artículos 1 y 4, fracción LIII, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, porque omiten incluir como sujetos obligados a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público, lo cual sí prevé el artículo 4, fracción LVI, de la Ley General de Archivos.</p>	
<p>"Artículo 1. Naturaleza y objeto. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el Estado de Nayarit y tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el Estado y los Municipios.</p> <p>"(Sin correlativo)</p>	<p>"Artículo 1. Naturaleza y objeto. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el Estado de Nayarit y tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el Estado y los Municipios.</p> <p>"De la misma manera son sujetos de esta Ley las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público. (Adicionado)</p>



"Así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema de Archivos del Estado de Nayarit y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de interés público de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica."

"Así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema de Archivos del Estado de Nayarit y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de interés público de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica."

110. Luego, el artículo 4, en su fracción LIII, del mismo ordenamiento legal,³⁹ también impugnado en relación con esa posible omisión de incluir a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público, **y que no sufrió modificación alguna con la reforma aludida**, y sobre lo que sí puede efectuarse un pronunciamiento de fondo, únicamente regula qué debe entenderse por sujetos obligados, remitiendo a las autoridades enunciadas, precisamente, en el numeral 1 que sí fue objeto de la reforma.

111. De ahí que, al ser una norma estrictamente remisiva en cuanto a la definición de sujetos obligados, el artículo 4, en su fracción LIII, no contraviene lo dispuesto en la Ley General de Archivos en los términos pretendidos por el promovente, toda vez que, al haber sido reformado el artículo 1 ya citado, es innegable que, como sujetos obligados, ya se encuentren consideradas aquellas personas **físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público** y, por tanto, incluidas en la definición de dicha fracción.

112. En consecuencia, **se reconoce la validez** de la fracción LIII del artículo 4 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit.

113. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez

³⁹ **Artículo 4. Glosario.** Para los efectos de esta Ley y su ámbito de aplicación se entenderá por:

"...

"LIII. Sujetos obligados. A las autoridades enunciadas en el artículo 1 de la presente Ley."



Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldivar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra.

VII. DECISIÓN

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente, pero infundada** la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto de los artículos 1, 21, 48, 74 y 77 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, promulgada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de enero de dos mil veintiuno, así como por las omisiones legislativas atribuidas, consistentes en la falta de regulación de la integración y atribuciones del Archivo General de la entidad federativa y las conductas delictivas, en términos del apartado V de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 4, fracción LIII, y 37, fracción I, en su porción normativa "o para el ámbito local", de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, promulgada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de enero de dos mil veintiuno, de conformidad con el apartado VI de esta determinación.

CUARTO.—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 diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación (votación realizada en la sesión celebrada el veintisiete de abril de dos mil veintitrés).

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 separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por el sobreseimiento adicional del artículo 4, fracción LIII y separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández por el sobreseimiento adicional del artículo 4, fracción LIII y separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, respecto de los apartados IV y V relativos, respectivamente, a la precisión de las normas impugnadas y a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer por lo que ve a los artículos 1, 21, 48, 74 y 77 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, así como por las omisiones legislativas atribuidas, consistentes en la falta de regulación de la integración y atribuciones del Archivo General de la entidad federativa y las conductas delictivas (votación realizada en la sesión celebrada el veintisiete de abril de dos mil veintitrés).

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández con salvedades y consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Parámetro de regularidad en materia de archivos". El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.



Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y considerando que no se trata de una omisión legislativa, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Omisión legislativa de establecer en la ley impugnada, las consecuencias jurídicas de la falta de notificación al Archivo General de la Nación por la venta de un acervo o archivos privados de interés público", consistente en declarar infundada la omisión legislativa cuestionada. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez en suplencia de la queja del párrafo último del precepto referido, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles", consistente en reconocer la validez del artículo 37, fracción I, en su porción normativa "o para el ámbito local", de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea, así como la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Omisión de incluir como sujetos obligados a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público", consistente en reconocer la validez del artículo 4, fracción LIII, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra.



En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintisiete de abril de dos mil veintitrés previo aviso a la presidencia.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de dos de mayo de dos mil veintitrés por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil veintidós.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman las señoras Ministras presidenta y la ponente con el secretario general de Acuerdos, quien 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, con número de registro digital: 2012802.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 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 25 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 40/2021 y su acumulada 41/2021.

1. En sesión de dos de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la



Información y Protección de Datos Personales (INAI), y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de enero de dos mil veintiuno.

2. En los primeros tres temas del estudio de fondo, pese a coincidir con el sentido de la sentencia, no concuerdo con algunas consideraciones, y tengo algunos razonamientos adicionales. Por otra parte, tratándose del tema 4, disentí con la postura mayoritaria del Tribunal Pleno, pues a mi parecer se debió declarar la invalidez del artículo 4, fracción LIII, impugnado. Ambos aspectos serán abordados en el presente voto.

Tema 1. Parámetro de regularidad en materia de archivos

I. Razones de la mayoría

3. El Tribunal Pleno retomó las consideraciones adoptadas en los parámetros de regularidad de las acciones de inconstitucionalidad 101/2019, 141/2019, 122/2020, 132/2019, 140/2019, 276/2020, 93/2021, 232/2020 y 219/2020.

II. Razones de la concurrencia

4. Voté a favor de la propuesta, separándome únicamente de los párrafos 72 a 74, ya que, como he señalado en las acciones de inconstitucionalidad arriba indicadas, no concuerdo con las consideraciones retomadas de la tesis aislada P. VII/2007, de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.", ni la tesis jurisprudencial P./J. 142/2001, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES." en las que se afirma que las leyes generales son un supuesto de excepción a la cláusula residual establecida en el artículo 124 constitucional, y que implican una renuncia del Poder Revisor de la Constitución a su potestad distribuidora de atribuciones.
5. Desde mi perspectiva, prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general¹ y considerar que, en todos esos casos, queda excluido el reparto constitucional de atribuciones, basado en el artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia

¹ En este sentido, tampoco coincido con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.



Constitución. Considero que la fracción XXIX del diverso 73 constitucional debe leerse, en la mayoría de sus letras y concretamente en la "T" que nos ocupa, como una delegación de ciertas funciones al legislador federal que en ningún caso hace inaplicable la cláusula residual ni conlleva una renuncia de facultades del Poder Reformador.

6. Ello es así, puesto que, en caso de que una facultad no sea distribuida por la ley general, ésta le correspondería a los Estados, conforme a la cláusula residual del 124 y el Poder Reformador puede, en cualquier momento, modificar la distribución de competencias establecida en la ley general a través de una reforma constitucional.

Tema 2. Omisión legislativa de establecer las consecuencias jurídicas de la falta de notificación al Archivo General de la Nación por la venta de un acervo o archivos privados de interés público

I. Razones de la mayoría

7. El Tribunal Pleno determinó declarar infundado el argumento relativo a que la Ley de Archivos impugnada omite regular la consecuencia de cuando una persona poseedora de un archivo privado de interés público omite notificar su enajenación al Archivo General de la Nación. Lo anterior, dado que el artículo 71 de la legislación local dispone que la enajenación deberá sujetarse a las previsiones de la ley general que garantiza la notificación a los archivos general y estatal.

II. Razones de la concurrencia

8. Coincido con declarar infundada la omisión alegada. Sin embargo, no concuerdo con la sentencia en tanto sugiere que el artículo 77 de la Ley General de Archivos impone una obligación de notificar al Archivo Estatal de Nayarit sobre la enajenación de un archivo privado de interés público.
9. A mi parecer, la ley general solamente refiere a la notificación que se debe dar al Archivo General de la Nación,² sin que este aspecto pueda extenderse inmediatamente a los archivos de cada entidad federativa.

² "Artículo 77. En los casos de enajenación por venta de un acervo o archivos privados de interés público, propiedad de un particular y en general cuándo se trate de documentos acordes con lo



10. Bajo esta línea, la omisión legislativa planteada resulta infundada dado que ni la Constitución Federal, ni la Ley General de Archivos imponen al Congreso del Estado de Nayarit la obligación de establecer forzosamente una notificación al Archivo Estatal en esos supuestos.
11. Es decir, no existía mandamiento alguno para que la entidad federativa legislara en ese sentido, quedando a su libre configuración, sujeta solamente a no modificar ni obstaculizar la notificación al Archivo General de la Nación que sí prevé el artículo 77 de la ley general.

Tema 3. Análisis del artículo 37, fracción I, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit. Acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles

I. Razones de la mayoría

12. La mayoría determinó reconocer la validez del artículo 37, en la porción normativa "*o para el ámbito local*", de la ley de archivos impugnada, toda vez que dicha previsión no afecta el funcionamiento del sistema local de archivos. Asimismo, la adición de un supuesto de excepción para permitir el acceso a cierta información forma parte de las facultades con las que cuenta el Congreso Local para ampliar los supuestos de acceso para los organismos garantes locales, conforme al artículo 42 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

II. Razones de la concurrencia

13. Ciertamente, en este punto, coincido tanto en el sentido, como con las consideraciones aprobadas por el Tribunal Pleno. Únicamente, tal y como lo he señalado en precedentes, en suplencia de la queja, considero que debió declararse

previsto en el artículo 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, el particular que pretenda trasladar el dominio deberá notificar por escrito al Archivo General, para que éste manifieste en un plazo de veinte días hábiles su interés de adquirirlo, en cuyo caso contará con un derecho preferente respecto de los demás compradores.

"La omisión en la notificación por parte del particular será causa de nulidad de la operación de traslado de dominio y podrá expropiarse el acervo o documento objeto de la misma en términos de la normatividad aplicable. Las casas de subastas, instituciones análogas y particulares que pretendan adquirir un documento histórico, tendrán la obligación de corroborar, previamente a la operación de traslado de dominio, que el Archivo General haya sido notificado de la misma."



la invalidez del último párrafo del artículo 37 bajo análisis,³ dado que transgrede el artículo 6o., apartado A, fracción octava, cuarto párrafo, de la Constitución Federal, que prevé la competencia del organismo garante federal para conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones emitidas por los organismos garantes de la transparencia en las entidades federativas.⁴

Tema 4. Omisión de incluir como sujetos obligados a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público

I. Razones de la mayoría

14. El Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de la fracción LIII del artículo 4 impugnado que señala como sujetos obligados a las autoridades enunciadas en el artículo 1 de la ley local. En este sentido, al ser una norma estrictamente remisiva, resulta acorde con lo previsto en la ley general dado que la reforma al artículo 1 de la ley de archivos local, tuvo a bien incluir como sujetos obligados a aquellas personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público.

II. Razones del disenso

15. No coincido con el reconocimiento de validez de la fracción LIII del artículo 4 impugnado,⁵ pues a mi parecer sí existe una distorsión en el sistema uniforme de sujetos obligados previsto por la ley general.

³ "**Artículo 37.** ... Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones que, en materia de lo previsto por la Ley General y esta Ley dicte el organismo garante que se refiere el presente artículo, ante la autoridad judicial correspondiente."

⁴ "**Artículo 6o.** ... El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley ..."

⁵ "**Artículo 4. Glosario.** Para los efectos de esta Ley y su ámbito de aplicación se entenderá por:

"...

"**LIII.** Sujetos obligados. A las autoridades enunciadas en el artículo 1 de la presente Ley; ..."



16. En este sentido, si bien, el artículo 1 de la ley de archivos local fue modificado para incluir como "*sujetos de la ley*" a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público;⁶ lo cierto, es que la remisión que hace la fracción LIII del artículo 4 impugnado, únicamente considera como "sujetos obligados" a las autoridades enunciadas en el artículo 1 y no a todos los sujetos de dicho precepto.
17. Es decir, aun con la reforma legislativa, se sigue excluyendo en el artículo bajo análisis a diversos sujetos obligados conforme a la ley general que no revisten el carácter de autoridades. Estas razones me llevaron a votar por su invalidez.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 142/2001 y aislada P. VII/2007 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XV, enero de 2002, página 1042 y XXV, abril de 2007, página 5, con números de registro digital: 187982 y 172739, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos concurrente y particular que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 40/2021 y acumulada 41/2021.

En sesión de dos de mayo de dos mil veintitrés se aprobó por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución del asunto y su acumu-

⁶ **Texto reformado el seis de marzo de dos mil veintitrés:**

"Artículo 1. Naturaleza y objeto. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el Estado de Nayarit y tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el Estado y los Municipios.

"De la misma manera son sujetos de esta Ley las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público.

"Así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema de Archivos del Estado de Nayarit y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de interés público de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica."



lada citados al rubro, en el que reservé mi derecho a formular votos concurrente y particular, para precisar lo siguiente:

Voto concurrente

1. Respecto de la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, en relación con los artículos 1, 21, 48, 74 y 77 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, coincidí con la resolución, pues estimo que las reformas realizadas por el legislador local a esos preceptos constituyen un nuevo acto legislativo; en torno a ello, sólo hago la precisión de que, en mi punto de vista, basta que las normas hayan sido resultado de un proceso legislativo formal para constituir nuevo acto legislativo y, en ese caso, se actualiza la cesación de efectos, sin que sea exigible que hayan sufrido cambios en sentido normativo (entendidos como cambios materiales o sustanciales), como ha sido mi criterio en ese tema.
2. En relación con el estudio de fondo, en su tema 1, relativo al *parámetro de regularidad constitucional*, coincido en los caracteres que se atribuyen a las leyes generales, para admitir que éstas pueden ser parámetro para examinar la regularidad constitucional de leyes locales, a partir de la distribución competencial específica que en ellas se hubiere determinado y/o conforme a las competencias que deriven del Texto Constitucional.

No obstante, estimo pertinente hacer énfasis en que mi postura sustancial al respecto, en este caso de la materia archivística, es que la competencia concurrente entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales se actualiza conforme a los artículos 73, fracción XXIX-T y 124 constitucional, y no porque la Ley General de Archivos haya tenido como propósito distribuir competencias entre esos órdenes de gobierno.

Así, atento a los términos del primero de esos preceptos, dicha competencia concurrente obliga a que el diseño normativo del sistema estatal de archivos que adopten los Congresos Locales debe ser homogéneo al sistema nacional, conforme al modelo que para éste establece la Ley General de Archivos para cada órgano, tanto en lo estructural, como en lo funcional y orgánico, procurando emular, en la medida de lo posible, las disposiciones que regulen la conformación y atribuciones de cada organismo, así como su forma de operar en el ejercicio de tales atribuciones.

Estimo necesario precisar que, como se advierte del proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional de dos mil catorce en materia de transpa-



rencia y acceso a la información pública y en la archivística, así como del proceso legislativo del que emanó la propia Ley General de Archivos, en esta materia la homologación no se limita a generar un sistema normativo marco que dote de bases, criterios y principios uniformes para regularla, sino que también tiene implicaciones fácticas en la logística y funcionamiento del sistema nacional de archivos, en coordinación con sus correlativos sistemas locales de archivos, con el objetivo de obtener y concentrar información de los sistemas institucionales y de los documentos de interés público de los archivos privados.

Por ello, a mi juicio, de la interpretación funcional o del debido entendimiento del mandato de equivalencia previsto en la Ley General de Archivos, que tiene la peculiaridad de ser expreso en lo atinente a la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales de archivos, no deriva el acatamiento de un lineamiento meramente formal porque, a su vez, presupone que el legislador, en la configuración del sistema nacional de archivos, precisamente, en ese ámbito orgánico y funcional, consideró que tal diseño normativo sería el que respondería de manera óptima con el objetivo de consolidar la homogeneidad del sistema y evitar la dispersión documental e informática que, incluso, fue diagnosticada y prevalecía antes de su implementación, aunado que, de esa forma, se fomentaría la transparencia y el acceso a la información que, incluso, tuviera relevancia histórica.

Por tanto, aunque puedo coincidir en términos generales con la denominada "equivalencia funcional" que se postuló en la resolución aprobada, considero que ello no debe entenderse en forma laxa, sino más estricta (aunque no necesariamente de réplica), pues la mayor semejanza que guarden en ese ámbito de equivalencia las legislaciones locales con lo previsto en la Ley General de Archivos garantizará de mejor manera la funcionalidad del sistema nacional de archivos.

3. En relación con el estudio de fondo, en su tema 2, compartí el sentido de la propuesta, apartándome de sus consideraciones; en mi opinión, la omisión que se atribuyó al legislador es infundada, por las razones siguientes:

El instituto accionante adujo que la ley de archivos impugnada no prevé una disposición que establezca lo previsto en el artículo 77 de la Ley General de Archivos. Esta norma, dispone un derecho de preferencia (derecho del tanto) a favor del Archivo General de la Nación cuando un particular pretenda vender un acervo o archivo privado de interés público o un documento considerado monumento histórico; para ello, el particular debe notificar al Archivo General de la Nación, a fin de que éste, en un plazo de veinte días hábiles manifieste su interés de adquirirlo, y si no lo hace, la consecuencia es que se podrá anular la venta y el acervo, archivo o documento podrá ser expropiado.



A mi juicio, no existe la omisión o falta de regulación alegada.

De inicio, debe quedar claro que, por cuanto hace al ámbito de atribuciones del Archivo General de la Nación, el artículo 77 de la Ley General de Archivos *ya vincula de manera directa* a los particulares que tengan acervos o archivos privados de interés público (ubicados en cualquier lugar del país) o que tengan la propiedad de documentos considerados monumentos históricos, a cumplir con lo que allí se ordena, por lo que no era exigible al legislador local incluir una disposición igual, para garantizar el cumplimiento de esa atribución del citado archivo de carácter nacional, además, el artículo 71 de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit *remite expresamente* a que se debe satisfacer lo ordenado *en la ley general* cuando se quiera vender alguno de ellos; por lo que de ningún modo se contradice o se pone en riesgo el derecho de preferencia del Archivo General de la Nación para la adquisición de ese tipo de archivos privados de interés público o de documentos monumentos históricos.

Por otra parte, la diversa previsión que establece ese artículo 71 de la ley local, en cuanto ordena a los sujetos obligados que *conozcan* de una venta de acervos o archivos privados que sean "patrimonio cultural del Estado" o de "interés público del Estado o monumentos históricos", para que den aviso por escrito a la autoridad *municipal, estatal o federal* que corresponda, en realidad, se trata de una cuestión ajena y distinta a lo regulado en el diverso 77 de la Ley General de Archivos, y es una previsión que el instituto no controvierte.

Ahora bien, es cierto que ni en el referido artículo 71 o en alguna otra disposición de la ley local, se prevé un derecho de preferencia a favor del Archivo General del Estado de Nayarit, en relación con otros potenciales compradores, para **adquirir** un acervo o archivo privado de interés público o un documento considerado monumento histórico de carácter privado, cuando el particular propietario quiera venderlo, con la consecuencia de que, si no se notifica a ese ente, la venta pueda ser anulada.

Sin embargo, considero que el legislador local no estaba constreñido a establecer un derecho de esa índole en favor de su entidad especializada en materia de archivos. Ello, porque no es relevante para efectos de la equivalencia funcional de los Sistemas de Archivos Locales y nacionales quién tiene la propiedad de los archivos (en el caso de los privados de interés público), pues de cualquier modo, el hecho de que se traslade el dominio de un particular a otro, *no afecta ninguna de las obligaciones que como sujeto obligado en materia de archivos tiene que asumir el nuevo adquirente*, ni trastoca alguna de las facultades que tiene el Archivo General del Estado respecto del cumplimiento de la legislación en la materia para garantizar la conservación y el acceso a ese



tipo de documentos, incluidas las relativas a la posibilidad de emitir declaratorias de patrimonio documental del Estado o de expropiar un documento o archivo privado de interés público en caso de peligro de destrucción, desaparición o pérdida; el cambio de propietario, no modifica ninguna otra disposición de la ley en relación con la documentación.

Por tanto, si bien puede pensarse que, tratándose de un documento o archivo privado de interés público, podría ser conveniente que, si se va a vender, se adquiriera por el Estado para que su resguardo pasara ya directamente al archivo general de la entidad en su calidad de ente público, el hecho de no preverlo no entraña *alguna inconstitucionalidad*, porque no trasciende a la equivalencia funcional de los sistemas local y nacional, ni aun viéndola en forma estricta.

Además, si ya la Ley General de Archivos, cuya aplicación es directa a nivel nacional para todos los sujetos obligados particulares, reservó ese derecho de preferencia en la adquisición para el Archivo General de la Nación, el legislador local no podía ya establecer la misma preferencia para el Archivo General del Estado, pues los particulares sujetos obligados serían los mismos y se contravendría la ley general; en su caso, la ley local sólo hubiere podido establecer una preferencia en segundo término, en caso de que el Archivo General de la Nación no ejerciera el derecho que le reconoce a la ley general; lo cual da cuenta de que no había un deber de homologar la ley local en ese aspecto, sino que había libertad de configuración, por ende, no hay omisión legislativa.

Voto particular

1. No comparto la conclusión alcanzada por la mayoría en relación con el tema 3 del estudio de fondo.

En mi opinión, el artículo 37, fracción I, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit, en su porción normativa "*o para el ámbito local*", sí es inconstitucional, porque excede lo dispuesto en el diverso 38, fracción I, de la Ley General de Archivos, que establece una facultad *excepcional* que pueden ejercer los órganos garantes del derecho de acceso a la información tanto nacional como locales, para dar acceso a un documento con valor histórico no transferido a un archivo histórico y que contenga datos sensibles, cuando dicho documento se requiera para un estudio o investigación de relevancia para el país, entendido este supuesto, a mi juicio, como de relevancia a nivel nacional.

Por tanto, considero que no era disponible al legislador local, modificar el supuesto de la ley general, ya dirigido también a los órganos garantes locales y a todos



los sujetos obligados sin importar su ubicación, reduciendo el requerimiento relativo a la relevancia de la investigación o estudio, para exigir que sólo fuera para el Estado o Municipio, porque se trata de una norma que regula un supuesto de excepción a información confidencial protegida por el derecho fundamental a la privacidad contemplado en el artículo 6o., apartado A, fracción II, de la Constitución Federal, en cuanto a su dimensión de control de la información personal y como excepción del derecho de acceso a la información pública.

Además, mi voto en cuanto a este precepto, fue en congruencia con las premisas sostenidas por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 276/2020¹ en la que, al hacer referencia al artículo 38, fracción I, de la Ley General de Archivos, se estimó que esa norma prevé de manera *taxativa* los supuestos que, en forma excepcional, deben dar lugar al acceso a la información de un documento como el allí referido; por lo que lo ordenado en dicho numeral es directamente obligatorio para los tres órdenes de gobierno, y *es indisponible* a las entidades federativas alterar o modificar los supuestos que fueron establecidos por el Congreso Federal para que, de manera excepcional, se pudiera acceder a ese tipo de documentos.

2. En relación con la procedencia de la acción de inconstitucionalidad y el estudio de fondo en su tema 4, mi voto fue en contra de lo fallado; ello, pues el artículo 4, fracción LIII, de la Ley de Archivos del Estado de Nayarit fue impugnado por el instituto accionante, únicamente en relación con la omisión que atribuyó al diverso 1, de incluir entre los sujetos obligados a los archivos privados de interés público, sin que se expresara algún agravio específico y distinto respecto de dicho precepto por sí mismo; de modo que, a mi juicio, si durante la sustanciación de la acción de inconstitucionalidad el legislador adicionó al artículo 1 un último párrafo para incluir expresamente como sujetos obligados a dichos archivos privados, ello hacía viable sobreeser en la acción por cesación de efectos respecto de ambos artículos no obstante que el 4, fracción LIII, no se hubiere reformado, pues su impugnación se vinculó indefectiblemente al precepto 1, de ahí que en tal caso, mi consideración se inclinó por la improcedencia.

Este voto se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Resuelta en sesión de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, bajo la ponencia de la señora Ministra Yasmin Esquivel Mossa.



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; 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. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN RELATIVA A LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA, AL HABERSE IMPUGNADO EL ACTO RECLAMADO DENTRO DEL PLAZO PREVISTO PARA TAL EFECTO CONTADO A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTÓ SABEDOR DEL MISMO [ARTÍCULO 185 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (APLICADO EN LA SENTENCIA DEFINITIVA DE CATORCE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA EN EL JUICIO DE NULIDAD 1919/19-13-01-6 POR LA SALA REGIONAL DEL GOLFO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA)].

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO INSTITUTO (ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN III Y 32, FRACCIÓN I, DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE RECONOCERSE LA LEGITIMACIÓN PASIVA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, AL TRATARSE DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON PLENA JURISDICCIÓN PARA EMITIR SUS RESOLUCIONES (ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXIX-H, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS



MEXICANOS Y 1, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA CORRESPONDE A LA PERSONA QUE OCUPE SU PRESIDENCIA (ARTÍCULO 54 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL RECAE EN LA PERSONA QUE OCUPE LA CONSEJERÍA JURÍDICA (ARTÍCULO 43, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES CUENTA CON INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTA VÍA PARA CUESTIONAR LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE LA SENTENCIA EMITIDA EN UN JUICIO DE NULIDAD, AL PLANTEAR UNA AFECTACIÓN



A SU ÁMBITO COMPETENCIAL (SENTENCIA DEFINITIVA DE CATORCE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA EN EL JUICIO DE NULIDAD 1919/19-13-01-6 POR LA SALA REGIONAL DEL GOLFO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD SÓLO OPERA CUANDO EN LAS LEGISLACIONES LOCALES SE ESTABLEZCAN MEDIOS DE DEFENSA O RECURSOS, SIEMPRE QUE EN LA DEMANDA NO SE HUBIEREN PLANTEADO VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PAÍS, SINO VIOLACIONES A LAS LEYES LOCALES QUE PRODUZCAN UNA TRANSGRESIÓN A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL A MANERA DE CONSECUENCIA (SENTENCIA DEFINITIVA DE CATORCE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA EN EL JUICIO DE NULIDAD 1919/19-13-01-6 POR LA SALA REGIONAL DEL GOLFO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA).

XIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO (SENTENCIA DEFINITIVA DE CATORCE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA EN EL JUICIO DE NULIDAD 1919/19-13-01-6 POR LA SALA REGIONAL DEL GOLFO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA).



XV. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. SU CREACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.

XVI. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO ESPECIALIZADO E IMPARCIAL RESPONSABLE DE GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS, CUYAS RESOLUCIONES SON VINCULATORIAS, DEFINITIVAS E INATACABLES PARA ÉSTOS.

XVII. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

XVIII. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SU CREACIÓN SE JUSTIFICA EN LA NECESIDAD DE ESTABLECER ORGANISMOS ESPECIALIZADOS PARA EJERCER UNA FUNCIÓN PROPIA DEL ESTADO CON AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA FUNCIONAL Y FINANCIERA.

XIX. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS EN EL ÁMBITO FEDERAL, CON EXCEPCIÓN DE LOS ASUNTOS JURISDICCIONALES QUE CORRESPONDAN A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ASÍ COMO DE LOS RECURSOS QUE INTERPONGAN LOS PARTICULARES RESPECTO DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS ESPECIALIZADOS EN EL ÁMBITO LOCAL EN LOS QUE SE DETERMINE LA RESERVA, CONFIDENCIALIDAD, INEXISTENCIA O NEGATIVA DE LA INFORMACIÓN, EN LOS TÉRMINOS QUE ESTABLEZCA LA LEY.

XX. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. POR DETERMINACIÓN OFICIOSA O A PETICIÓN FUNDADA DEL ORGANISMO EQUIVALENTE A



NIVEL ESTATAL, PUEDE CONOCER DE LOS RECURSOS DE REVISIÓN QUE POR SU INTERÉS Y TRASCENDENCIA ASÍ LO AMERITEN.

XXI. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. EVOLUCIÓN DE SU MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

XXII. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. SU COMPETENCIA SE DELIMITA DESDE EL TEXTO CONSTITUCIONAL EN: I) DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS SUSCITADAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LOS PARTICULARES; II) IMPONER SANCIONES A LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS POR RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS QUE LA LEY DETERMINE COMO GRAVES Y A LOS PARTICULARES QUE PARTICIPEN EN ACTOS VINCULADOS CON ESTAS RESPONSABILIDADES; Y, III) DETERMINAR EL PAGO DE LAS INDEMNIZACIONES Y SANCIONES PECUNIARIAS POR DAÑOS Y PERJUICIOS QUE AFECTEN A LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL O AL PATRIMONIO DE LOS ENTES PÚBLICOS FEDERALES.

XXIII. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-H, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, SU COMPETENCIA SE ACOTA A DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS SUSCITADAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, CENTRALIZADA O PARAESTATAL, Y LOS PARTICULARES, SIN INCLUIR A LOS OTROS PODERES DE LA UNIÓN (LEGISLATIVO Y JUDICIAL) NI, EN CONSECUENCIA, A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

XXIV. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. ES COMPETENTE PARA CONOCER LOS JUICIOS QUE SE PROMUEVAN CONTRA LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS, ACTOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDIMIENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL, DIVERSOS A LOS REGLAMENTOS, CUANDO SEAN AUTOAPLICATIVOS O CUANDO LA PERSONA INTERESADA LOS CONTROVIERTA CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, LAS RESOLUCIONES QUE IMPONGAN MULTAS POR INFRACCIÓN A LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS FEDERALES, ASÍ COMO LAS DICTADAS POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS QUE PONGAN FIN A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, A UNA INSTANCIA O RESUELVAN



UN EXPEDIENTE, EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (ARTÍCULO 3o. DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA).

XXV. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS ESTABLECIDAS EN LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL, DIVERSOS A LOS REGLAMENTOS, CUANDO SEAN AUTOAPLICATIVOS O CUANDO EL INTERESADO LOS CONTROVIERTA EN UNIÓN DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN (ARTÍCULO 2o. DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).

XXVI. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. CUENTA CON LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DE COACCIÓN PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE SUS DECISIONES, ELLO MEDIANTE LA ATRIBUCIÓN DE IMPONER Y EJECUTAR LAS MEDIDAS DE APREMIO, TALES COMO LA AMONESTACIÓN PÚBLICA O MULTA, LA PRIMERA IMPUESTA Y EJECUTADA POR DICHO INSTITUTO, Y LA SEGUNDA, IMPUESTA POR EL INSTITUTO, PERO EJECUTADA POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

XXVII. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES PROCEDENTE SU TRÁMITE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN CONTRA DE MULTAS IMPUESTAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN VIRTUD DE LA EJECUCIÓN DE MEDIDAS DE APREMIO, EL CUAL ES INDEPENDIENTE DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR QUE EN SU CASO SEA IMPLEMENTADO CONTRA EL INFRACTOR (ARTÍCULO 185 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA).

XXVIII. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD EN CONTRA DE LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA, COMO MEDIDA DE APREMIO FIJADA EXCLUSIVAMENTE POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN



Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA Y EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES, SÓLO SE REFIERE A AQUELLAS IMPUESTAS DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE APREMIO DE QUE SE TRATE, EN TÉRMINOS DE LAS DISPOSICIONES APLICABLES (ARTÍCULO 185 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA).

XXIX. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. EL HECHO DE QUE SE HAYA ARROGADO COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PRESENTADO POR UN PARTICULAR EN CONTRA DE UNA RESOLUCIÓN EMITIDA POR UN ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO EN LA QUE IMPUSO UNA MEDIDA DE APREMIO CONSISTENTE (UNA MULTA), NO ACTUALIZA A MANERA DE CONSECUENCIA UN ERROR DE TÉCNICA LEGISLATIVA QUE CONLLEVE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA, MENOS AÚN IMPLICA QUE SE CONFIGURE UN EXCESO EN EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES LEGISLATIVAS, SINO QUE, EN TODO CASO, REFLEJA UNA INCORRECTA INTERPRETACIÓN DEL SUPUESTO NORMATIVO QUE PREVÉ LA PROCEDENCIA DEL JUICIO POR PARTE DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL Y SI BIEN ESTO PODRÁ COARTAR LA VALIDEZ DE SU RESOLUCIÓN, ELLO NO RESULTA ATRIBUIBLE AL LEGISLADOR FEDERAL NI IMPLICA UNA EXTRALIMITACIÓN A SU ÁMBITO DE COMPETENCIA (ARTÍCULO 185 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA).

XXX. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. SU COMPETENCIA SE ACOTA ÚNICAMENTE PARA DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LOS PARTICULARES, EXCLUYENDO ASÍ LOS CONFLICTOS SUSCITADOS ENTRE LOS OTROS PODERES DE LA UNIÓN Y LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y LOS PARTICULARES.

XXXI. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA REVISAR LOS ACTOS EMITIDOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, AL SER ÉSTE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CUYAS RESOLUCIONES SON VINCULATORIAS, DEFINITIVAS



E INATACABLES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS (INVALIDEZ DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA SALA REGIONAL DEL GOLFO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EL CATORCE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL JUICIO DE NULIDAD 1919/19-13-01-6).

XXXII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA ANULACIÓN POR PARTE DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE UNA DETERMINACIÓN EMITIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DICTADA EN UN PROCEDIMIENTO QUE TIENE COMO OBJETO LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA DE LOS SUJETOS OBLIGADOS, VULNERA EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA DE DICHO INSTITUTO, AL INVADIR SU ESFERA COMPETENCIAL (INVALIDEZ DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA SALA REGIONAL DEL GOLFO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EL CATORCE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL JUICIO DE NULIDAD 1919/19-13-01-6).

XXXIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA (INVALIDEZ DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA SALA REGIONAL DEL GOLFO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EL CATORCE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE EN EL JUICIO DE NULIDAD 1919/19-13-01-6).

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 7/2020. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 29 DE MAYO DE 2023. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto y norma impugnados: La sentencia definitiva de catorce de octubre de dos mil diecinueve dictada por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal



de Justicia Administrativa en el juicio de nulidad número ***** y el artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con motivo de su aplicación.

	APARTADO	DECISIÓN	PÁGINAS
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	19-20
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES IMPUGNADAS	Se tienen por efectivamente impugnados la sentencia definitiva de catorce de octubre de dos mil diecinueve dictada por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio de nulidad ***** y el artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con motivo de su aplicación.	20-21
III.	EXISTENCIA DEL ACTO Y NORMA IMPUGNADOS	Sí existen el acto y la norma impugnados.	22
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	22-29
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	29-31
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	31-39
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIMIENTO	La causal de improcedencia es infundada. El INAI cuenta con interés legítimo para acudir al presente medio de control constitucional.	40-44
	VII.1. Falta de interés legítimo		
	VII.2. Falta de definitividad	La causal de improcedencia es infundada. No existe obligación por parte del instituto actor para agotar ulteriores medios	44-46



		de defensa antes de acudir al presente medio de control de constitucionalidad.	
	VII.3. Impugnación de una resolución de carácter jurisdiccional	La causal de improcedencia es infundada. Si bien se controvierte una decisión de carácter jurisdiccional, se actualiza una excepción a la causa de improcedencia al ser que la cuestión sometida al escrutinio de este Alto Tribunal implica examinar una probable invasión a la esfera de competencia del instituto actor, no así de una cuestión de mera legalidad.	46-50
	ESTUDIO DE FONDO VIII.1. Parámetro de regularidad constitucional	VIII.1.1. Naturaleza y competencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. VIII.1.2. Naturaleza y competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.	50-79
VIII.	VIII.2. Análisis del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Criterio jurídico o <i>ratio decidendi</i> : se reconoce la validez del artículo impugnado, debido a que el legislador federal no se excedió en las facultades legislativas que tiene conferidas, por lo que su contenido no vulnera la autonomía del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.	79-105
	VIII.3. Análisis de la sentencia impugnada emitida en el juicio de nulidad	Criterio jurídico o <i>ratio decidendi</i> : el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se extralimitó en el ejercicio de la competencia que tiene conferida en el Texto Constitucional al emitir sentencia en el juicio de	105-120



		nulidad impugnado, lo que lesiona el principio de autonomía e independencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por lo cual se declara su invalidez.	
IX.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez de la sentencia definitiva dictada por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad *****.	120
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria de invalidez.	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.	120
	Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al Poder Ejecutivo de la Federación a través de la Consejería Jurídica, a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados, ambas del Congreso de la Unión.	120-121
X.	DECISIÓN	PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y	121



	<p>Acceso a la Información Pública, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis, tal como se indica en el apartado VIII de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Se declara la invalidéz de la sentencia definitiva en el juicio de nulidad ***** dictada por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos a la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los términos de los apartados VIII y IX de esta determinación.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	---	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional **7/2020**, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, del Poder Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión, por conducto de sus Cámaras de Diputados y Senadores.



ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Expediente de la verificación vinculante ***.** El primero de octubre de dos mil dieciocho, la Dirección General de Enlace con Organismos Autónomos, Empresas Paraestatales, Entidades Financieras, Fondos y Fideicomisos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante referido como INAI o instituto actor), previo visto bueno de la Secretaría de Acceso a la Información, emitió un dictamen por el cual determinó que el *****, en su calidad de sujeto obligado, incumplió parcialmente con diversas obligaciones comunes y específicas en materia de transparencia establecidas en el artículo 77 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

2. Lo anterior debido a que, de la verificación realizada en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia, así como del portal de Internet del sujeto obligado, obtuvo un total de veintiuno punto veintiocho puntos porcentuales (21.28 %) del Índice Global de Cumplimiento en Portales de Transparencia.

3. En consecuencia, el INAI emitió el oficio número ***** por el que requirió al sujeto obligado para que cumpliera con las obligaciones comunes y específicas cuyo cumplimiento le correspondía, que informara acerca de su cumplimiento, que precisara el nombre y cargo de la persona responsable de publicar dicha información y de su superior jerárquico, otorgando un plazo de veinte días hábiles para tal efecto.

4. El oficio fue notificado junto con el dictamen antes mencionado a través de la herramienta de comunicación el cinco de octubre de dos mil dieciocho y dirigido a la persona titular de la Unidad de Transparencia del citado fondo en ese entonces, *****.

5. Al no haber obtenido respuesta alguna al respecto, el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, se notificó por segunda ocasión a la persona titular de la Unidad de Transparencia del *****, el incumplimiento del dictamen emitido por el INAI en cuanto a las obligaciones en materia de transparencia, otorgando un plazo adicional de cinco días hábiles para cumplir los requerimientos formu-



lados con anterioridad y apercibiendo sobre la determinación de las medidas de apremio, sanciones o determinaciones que correspondan, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en caso de persistir el incumplimiento total o parcial de las obligaciones en materia de transparencia.

6. Pese a la cantidad de requerimientos formulados, y al subsistir el desacato de los anteriores requerimientos emitidos por el instituto, el trece de febrero de dos mil diecinueve, la Dirección General de Enlace con Organismos Autónomos, Empresas Paraestatales, Entidades Financieras, Fondos y Fideicomisos del INAI emitió un informe por medio del cual determinó el incumplimiento parcial del dictamen comprendido en el expediente de la verificación vinculante ***** , por la omisión de la persona titular de la Unidad de Transparencia del ***** consistente en atender los múltiples requerimientos formulados respecto de sus obligaciones en materia de transparencia.

7. En consecuencia, el veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, se remitió el informe en cita a la Secretaría Técnica del Pleno del INAI, a efecto de que la Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades evaluara las medidas de apremio o determinaciones que considerara procedentes en el caso en concreto.

8. Finalmente, el tres de abril de dos mil diecinueve, la Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades de la Secretaría Técnica del Pleno del INAI, tras haber calificado la gravedad de la falta cometida por el sujeto obligado en términos de lo dispuesto en el artículo 175, fracciones I, II y III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cual implicó el análisis del daño causado, los indicios de intencionalidad, la duración del incumplimiento, la afectación al ejercicio de las atribuciones del INAI, la condición económica de la persona responsable y su reincidencia, emitió el **acuerdo de incumplimiento** por el que determinó hacer efectivo el apercibimiento señalado en el oficio ***** .

9. En virtud de lo anterior, impuso a la persona titular de la Unidad de Transparencia del ***** una **medida de apremio consistente en una multa** de



***** veces la Unidad de Medida y Actualización vigente en el momento de la comisión de los hechos, equivalente a la cantidad de ***** , conforme a lo señalado por el artículo 174, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a raíz del incumplimiento del dictamen emitido en el expediente de verificación vinculante número ***** .

10. Juicio de nulidad ***** . El catorce de junio de dos mil diecinueve, ***** , por su propio derecho y en calidad de particular, promovió ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa juicio de nulidad en contra de la resolución de tres de abril de dos mil diecinueve, dictada en el expediente de la verificación vinculante ***** , a través del cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales impuso una sanción, consistente en una multa, como medida de apremio.

11. El veinte de junio de dos mil diecinueve, el Magistrado instructor admitió la demanda en la vía sumaria y la registró con el número de expediente ***** .

12. El catorce de octubre de dos mil diecinueve, la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dictó sentencia en el juicio de nulidad, en la que declaró la nulidad de la resolución impugnada, por considerar que la autoridad demandada fue omisa en indicar las obligaciones en materia de transparencia que el promovente incumplió, lo que ocasiona que la resolución impugnada carezca de una debida motivación.

13. Controversia constitucional 7/2020. El diecisiete de enero de dos mil veinte, Miguel Novoa Gómez, en su carácter de representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, promovió controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que señaló como acto y norma impugnados, los siguientes:

- La sentencia definitiva de catorce de octubre de dos mil diecinueve emitida por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio de nulidad con número de expediente ***** , y,



- El artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con motivo de su primer acto de aplicación en la sentencia en cita.

14. Asimismo, solicitó la suspensión del acto impugnado, a efecto de que no se continúe con la tramitación y ejecución del juicio de nulidad, para que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, hasta tanto no se resolviera el fondo del asunto.

15. Conceptos de invalidez. En su demanda, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, expuso esencialmente en sus dos conceptos de invalidez, lo siguiente:

- **Primer concepto de invalidez.** Se produce una violación a la autonomía del INAI como consecuencia de la transgresión del principio de división de poderes y del principio de legalidad, contenidos en los artículos 6o., 14, 16 y 49 de la Constitución Política del País, al ser que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se extralimitó en el ejercicio de las facultades que tiene conferidas en virtud del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal. Las implicaciones que acarrea la autonomía del INAI comprenden la posibilidad de determinar su organización interna, ser la máxima autoridad en materia de acceso a la información y protección de datos personales, mantener un régimen de cooperación y coordinación con los otros Poderes del Estado, entes y organismos, por lo que no existe una relación de subordinación respecto de éstos.

- La reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce implicó el desprendimiento del instituto actor de la administración pública federal, dado que se le dotó de autonomía y se instauró una relación de coordinación con los demás poderes, entes y organismos constitucionales autónomos.

- La sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio de nulidad ***** no comprendía una controversia entre la administración pública federal y un particular, ni un procedimiento originado a raíz de la imposición de alguna responsabilidad administrativa, por lo que carece de facultades para revisar la medida de apremio impuesta por el instituto actor al sujeto



obligado. Al revisar el tribunal la actuación del instituto actor, en concreto la verificación que realizó el propio instituto sobre el cumplimiento de obligaciones en materia de transparencia, interfirió con la autonomía de este organismo constitucionalmente autónomo y generó una situación de supra subordinación ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lesionando su independencia funcional.

- Por otro lado, es competencia del Poder Judicial de la Federación conocer de las impugnaciones de los actos emitidos por el INAI tratándose del acceso a la información pública, en términos de lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mientras que las resoluciones en materia de protección de datos personales son impugnables a través del juicio de amparo, según lo que establece el diverso 154 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- Señala que aunque la Constitución Política del País no establezca qué ente conocerá del medio de impugnación en contra de las resoluciones emitidas por el instituto actor en materia de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, considera que sería el Poder Judicial de la Federación quien conocería de ellos, pues de una lectura de los ordenamientos que regulan otros organismos constitucionalmente autónomos en el ámbito federal, ninguno comprende al Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano revisor de sus resoluciones.

- La competencia que establece el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política del País a favor del Tribunal Federal de Justicia Administrativa necesariamente excluye la posibilidad de conocer de otros asuntos que no sean comprendidos en tales materias.

- **Segundo concepto de invalidez.** El artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública contraviene lo dispuesto en los diversos 6o., 73, fracción XXIX-H y 133, todos de la Constitución Federal, pues el Congreso de la Unión únicamente estaba habilitado para legislar respecto de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en lo concerniente



a las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, o respecto de las responsabilidades administrativas, pero no podía ampliar la competencia establecida en la Constitución Política del País para dicho tribunal.

- Al permitirse la revisión de las multas impuestas por el instituto actor como medida de apremio a los sujetos obligados que incumplan sus obligaciones en materia de transparencia, se lesiona la autonomía del multicitado instituto, al ser quien otorgó competencia para revisar su actuación a un órgano jurisdiccional que carece de competencia para ello.

16. Admisión y trámite. Por acuerdo de veintiuno de enero de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente, registrar la controversia constitucional bajo el número 7/2020 y turnarla a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

17. Por acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la controversia constitucional, tuvo como demandados en este procedimiento constitucional al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión por conducto de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y dio vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

18. Incidente de suspensión. Por acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil veinte, dictado en el cuaderno incidental, se concedió la suspensión para el efecto de que la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se abstenga de ejecutar la sentencia dictada el catorce de octubre de dos mil diecinueve en el juicio contencioso administrativo ***** hasta tanto se resuelva el fondo del presente asunto.

19. Contestación del Poder Ejecutivo de la Federación. El cuatro de agosto de dos mil veinte, Julio Scherer Ibarra, en su calidad de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, dio contestación a la demanda y planteó las siguientes causas de improcedencia:



- **Extemporaneidad** en la impugnación del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de conformidad con lo previsto en el diverso 19, fracción VII, en relación con el 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, puesto que el cómputo del plazo para combatir una norma general comienza a partir del día siguiente de la fecha de su publicación, de ahí que el plazo de presentación de la demanda ha transcurrido en exceso.

- Tampoco es posible considerar que los actos que ahora se impugnan constituyen el primer acto de aplicación de dicha norma, debido a que la norma en cuestión se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis, por lo que no sería posible que la resolución impugnada resulte ser el primer acto de aplicación de dicha disposición.

- **Falta de interés legítimo** del instituto actor para promover la demanda de controversia constitucional, en concordancia con los artículos 10, fracción I, y 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, y el 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que no acreditó una transgresión a su esfera de competencia expresamente reconocida en algún precepto constitucional, sino que en todo caso el supuesto exceso en el ejercicio de las facultades constitucionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa constituye una invasión a la esfera de competencias del Poder Judicial de la Federación.

- **Violación al principio de definitividad.** No se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, por lo que se actualiza la causal contenida en los artículos 19, fracción VI, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, puesto que debió haber agotado el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, el cual es la vía idónea para analizar una sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en un juicio de nulidad, no así una controversia constitucional.

20. Por otro lado, respecto de los conceptos de invalidez planteados por la actora, señaló lo siguiente:



- Considera que los conceptos de invalidez formulados por el instituto promovente son inatendibles, debido a que la materia del presente medio de control constitucional se ciñe a determinar el órgano jurisdiccional competente para resolver sobre la validez o invalidez de la impugnación de la resolución emitida por el instituto promovente, sin que haga valer una invasión a la esfera de competencias propia de tal instituto, sino de otro Poder, lo cual no puede ser materia de una controversia constitucional.

- En otro orden de ideas, *ad cautelam*, señala que la facultad del instituto actor para emitir las medidas de apremio se sujeta a la facultad legislativa propia del Congreso de la Unión, el cual puede regular los requisitos, condiciones y medios de impugnación que procedan en contra de las resoluciones y determinaciones del actor, lo que se concreta en el artículo impugnado, pues éste prevé la procedencia del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, lo cual cumple con el derecho de tutela judicial y acceso a la justicia a favor de los particulares, al instaurar un mecanismo de defensa en contra de actos de autoridad que generen un detrimento a su patrimonio.

- Si bien el instituto actor señala que la única vía para impugnar sus resoluciones es el juicio de amparo, como sucede con otros órganos constitucionales autónomos, tales consideraciones no pueden extrapolarse al caso que ahora se presenta, debido a que para aquellos órganos existe una regulación que emana de la propia Constitución Política del País, mientras que para el caso del instituto actor existe una reserva a favor del Congreso de la Unión para determinar el medio de impugnación que procederá en contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, lo que se concreta en el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de ahí que la norma impugnada es válida.

21. Contestación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

El cuatro de agosto de dos mil veinte, el senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, en su calidad de presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda.



22. En primer lugar, expuso lo que consideró conveniente para sostener la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

- El Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado el nueve de mayo de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, es acorde al Texto Constitucional, pues se ajustó al procedimiento legislativo contemplado en la Constitución Política del País y demás leyes secundarias que rigen en la materia.

- Se cumplieron a cabalidad las disposiciones y procedimientos inherentes a cada fase del procedimiento legislativo, consistentes en la presentación de las iniciativas, el turno de las iniciativas a las comisiones correspondientes para su dictaminación y análisis, la discusión y votación de los dictámenes de las comisiones, la remisión a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la minuta aprobada del proyecto de decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual fue posteriormente dictaminada por la Cámara Revisora y devuelta a la Cámara de Origen con diversas modificaciones.

- Posteriormente, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión discutió el proyecto de decreto con las modificaciones propuestas por la Cámara Revisora, el cual fue aprobado por el Pleno de la primera de éstas, en consecuencia, ordenó remitir el citado decreto para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

- De lo anterior se desprende que se cumplieron los requisitos formales y procesales inherentes a los procedimientos legislativos, en específico, con aquellos establecidos en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política del País.

23. En relación con los conceptos de invalidez, señaló lo siguiente:

- Los razonamientos expuestos por el instituto actor en el segundo concepto de invalidez son infundados, debido a que el artículo impugnado no otorga de



manera expresa al Tribunal Federal de Justicia Administrativa la posibilidad de conocer de demandas promovidas contra las multas impuestas por el INAI que deriven de la ejecución de medidas de apremio y que busquen el cumplimiento de las determinaciones emitidas por el instituto actor en materia de transparencia, sino que solamente señala que en contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- El Tribunal Federal de Justicia Administrativa carece de atribuciones para revisar las multas impuestas como medida de apremio por el INAI, pues existe una restricción competencial establecida de manera expresa en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política del País del que se advierte que dicho tribunal carece de atribuciones para revisar la imposición de tales multas, al ser que puede conocer de los actos emitidos por las autoridades de la administración pública federal, mas no de los actos emitidos por los órganos constitucionales autónomos.

- La redacción del precepto impugnado no constituye una ampliación de la competencia prevista para el tribunal en cuestión, dado que los artículos 6o. y 73, fracción XXIX-H, constitucionales impiden considerar procedente el juicio contencioso administrativo para combatir las resoluciones emitidas por un órgano constitucional autónomo, sino que dicha disposición se refiere a la posibilidad de promover un juicio de nulidad en contra de las multas impuestas como medidas de apremio por algún ente de la administración pública federal, no así del INAI.

- La inconstitucionalidad se hace depender de la aplicación que realizó del mismo la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa al resolver el juicio de nulidad *****, no obstante, el texto por sí mismo no lesiona la autonomía del instituto actor.

24. Contestación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. El veintuno de agosto de dos mil veinte, el Magistrado presidente y representante legal del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Rafael Anzures Uribe, dio contestación a la demanda y planteó las siguientes causas de improcedencia:



- **Falta de legitimación pasiva.** No se actualiza el supuesto de procedencia contenido en el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política del País, debido a que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no forma parte de los Poderes de la Unión, ni es un organismo constitucional autónomo.

- **Impugnación de una resolución de carácter jurisdiccional.** Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia dado que la sentencia definitiva dictada en el expediente ***** , del índice de la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa es una resolución jurisdiccional cuya invalidez no puede plantearse en una controversia constitucional, al ser que este medio de control constitucional no constituye un recurso o ulterior medio de defensa para revisar la materia de la litis del procedimiento de origen.

- **Violación al principio de definitividad.** No se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, por lo que se actualiza la causal contenida en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, puesto que debió haber agotado el recurso de revisión administrativo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

25. En su contestación a los conceptos de invalidez, señaló esencialmente:

- **Primero.** Para que sea procedente la controversia constitucional, debe existir una afectación al ámbito competencial del promovente, que sea afectado o limitado por un acto en concreto o una disposición de carácter general, no obstante, ninguno de tales supuestos se actualiza en el presente caso, pues la materia de la litis en el presente caso se basa en una errónea e inexacta apreciación de la legalidad del actuar del tribunal demandado.

- Lo anterior es así, debido a que si un ordenamiento normativo dispone que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa será competente para conocer de los juicios de nulidad que se promuevan en contra de las resoluciones emitidas por el INAI, no implica una vulneración a la autonomía o esfera competencial del instituto actor.



- **Segundo.** El INAI impugna el artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública por considerar que su aplicación en la sentencia definitiva derivada del juicio contencioso administrativo *****; sin embargo, el hecho de que el instituto promovente sea un órgano constitucional autónomo no implica que esté exento de un control de legalidad en su actuar, respecto de los actos o resoluciones que emita y que afecten la esfera jurídica de los particulares.

- La procedencia de un juicio de nulidad en contra de tales resoluciones de ninguna manera implica vulnerar su autonomía o esfera de competencia, sino que responde al mandato constitucional contenido en los artículos 17 y 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política del País, por lo que el control de regularidad de las actuaciones del INAI se sujeta a lo dispuesto en el diverso 16 constitucional.

- La competencia que establece el artículo impugnado a favor del Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene su razón de ser en el hecho de que las citadas multas se ejecutan a través del Servicio de Administración Tributaria, según lo dispone el diverso 201 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

26. Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El veintisiete de agosto de dos mil veinte, la diputada Laura Angélica Rojas Hernández, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda y planteó la siguiente causa de improcedencia:

- **Extemporaneidad** en la impugnación del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de conformidad con lo previsto en el diverso 19, fracción VII, en relación con el 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, puesto que el cómputo del plazo para combatir una norma general comienza a partir del día siguiente de la fecha de su publicación, de ahí que el plazo de presentación de la demanda ha trascendido en exceso.



- Tampoco es posible considerar que los actos que ahora se impugnan constituyen el primer acto de aplicación de dicha norma, debido a que la norma en cuestión se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis, y se han emitido actos de aplicación del mismo al imponer sanciones como medidas de apremio, por lo que no sería posible considerar que la sentencia impugnada constituya el primer acto de aplicación de dicha disposición, sino que la aplicación del precepto en cita ha sido consentida de manera tácita por el instituto actor, por lo que procede decretar el sobreseimiento de la controversia constitucional.

27. En su contestación a los conceptos de invalidez, señaló esencialmente:

- **Primero.** El artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública no vulnera la autonomía del instituto actor, ni el principio de división de poderes o el de legalidad, pues la interpretación realizada por el instituto actor del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal es esencialmente errónea, en tanto que la facultad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de los juicios de nulidad presentados en contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio emitidas por el INAI tiene por objeto deducir la legalidad en el actuar de las autoridades federales frente a los particulares, de ahí que no contraviene disposición alguna de la Constitución Política del País, o la autonomía del instituto actor respecto de la materia de su competencia, por lo que procede declarar su validez.

- **Segundo.** El instituto actor interpreta incorrectamente el principio de supremacía constitucional y la autonomía del propio INAI, debido a que todos los órganos y entes se encuentran sujetos al cumplimiento de la Constitución Política del País y las leyes que de ésta emanen. El precepto impugnado no vulnera lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional debido a que la imposición de una multa como medida de apremio constituye un acto de naturaleza administrativa formulado por una autoridad como consecuencia de una infracción a una norma administrativa, y la competencia atribuida al Tribunal Federal de Justicia Administrativa implica resolver las controversias suscitadas entre la administración pública federal y los particulares, de ahí que la norma impugnada es válida, al no contravenir lo dispuesto en la Constitución Política del País.



28. Alegatos. El instituto actor no formuló alegatos. Por su parte, el Poder Ejecutivo Federal presentó los suyos el veintisiete de enero de dos mil veintiuno; las Cámaras de Senadores del Congreso de la Unión, el nueve de febrero de dos mil veintiuno; el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el diez de febrero de dos mil veintiuno y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el diez de febrero de dos mil veintiuno. En éstos, las partes demandadas reiteraron esencialmente las manifestaciones vertidas en sus contestaciones.

29. Opinión de la Fiscalía General de la República. El fiscal general de la República no emitió opinión en el presente asunto.

30. Audiencia de pruebas y alegatos. El once de febrero de dos mil veintiuno se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

31. Cierre de instrucción. Por acuerdo de veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, la Ministra instructora cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

32. El Tribunal Pleno 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), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada,¹ por tratarse de un conflicto entre un orga-

¹ **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; ..."

Vigente a la fecha de la promoción del presente asunto, en términos del artículo quinto transitorio del "DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA; DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS



nismo constitucional autónomo federal y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal, en el que se cuestiona la validez de una norma general.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES IMPUGNADAS

33. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,² se procede a precisar las normas y actos que son objeto de la presente controversia constitucional. En la demanda que dio origen a la presente controversia constitucional, el instituto actor señaló literalmente que impugnaba los siguientes actos y normas:

"IV. ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDAN (sic): Se reclaman

"A) Del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la sentencia de **14 de octubre de 2019**, dictada por la Sala Regional del Golfo del citado tribunal, en el juicio *********, a través de la cual asume competencia para conocer de la demanda del juicio de nulidad interpuesta por **el titular *******, en contra de la multa que como medida de apremio le impuso este instituto a su persona, en virtud del incumplimiento al requerimiento formulado por este organismo garante el 1o. de octubre de 2018, requerimiento que derivó del expediente de verificación vinculante *********, formado con motivo del incumplimiento a sus obligaciones de transparencia, contenidas en el artículo 77 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). En tal sentencia se aplicó el artículo **185** de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) para sostener la competencia del tribunal en cita. Con lo

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.", publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que dispone:

"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."

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; ..."



que desborda sus facultades constitucionales y lesiona la **autonomía** de este Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

"B) Del Poder Legislativo Federal, el artículo **185** de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mismo que establece la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer del juicio de nulidad que el servidor público interponga en contra de las multas impuestas como medidas de apremio por el INAI, que tienen como fin asegurar el cumplimiento de sus determinaciones. Precepto que viola el artículo 73, fracción XIX-H, de la Constitución Federal y la autonomía de quien suscribe."

(El énfasis en negritas es propio del original)

34. Con base en las precisiones apuntadas, se tiene al instituto actor impugnando el acto y norma siguientes:

- La sentencia definitiva de catorce de octubre de dos mil diecinueve emitida en el juicio de nulidad con número de expediente ***** del índice de la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

- El artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con motivo de su aplicación en el acto impugnado.

III. EXISTENCIA DEL ACTO Y NORMA IMPUGNADOS

35. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, este Tribunal Pleno advierte que la existencia del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se encuentra acreditada, al tratarse de una norma contenida en una ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, sin que en el presente caso se requiera mayor prueba al respecto.

36. Por su parte, la sentencia definitiva emitida en el juicio de nulidad ***** y los autos que obran en tal expediente se encuentran acreditados en términos de las constancias exhibidas en el expediente en que ahora se actúa,



además de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al contestar la demanda, aceptó la existencia de ésta.

IV. OPORTUNIDAD

37. Conforme al artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ vigente a la fecha de presentación del presente asunto, el plazo para promover controversia constitucional tratándose de actos, debe computarse a partir del día siguiente:

- a) Al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;
- b) Al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; y,
- c) Al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

38. En este caso, el instituto actor impugna la sentencia definitiva emitida el catorce de octubre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad ***** del índice de la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, notificada a través de Boletín Jurisdiccional el martes doce de noviembre de dos mil diecinueve, la cual surtió sus efectos al tercer día hábil siguiente a aquel en que se publicó en el boletín en cita, de conformidad con el artículo 65 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo⁴ que rige este acto, esto es, el viernes quince de noviembre de dos mil diecinueve.

³ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."

⁴ "Artículo 65. ...

"...

"La notificación surtirá sus efectos al tercer día hábil siguiente a aquél en que se haya realizado la publicación en el Boletín Jurisdiccional o al día hábil siguiente a aquél en que las partes sean notificadas personalmente en las instalaciones designadas por el Tribunal, cuando así proceda, en términos de lo establecido por el artículo 67 de esta Ley."



39. Luego el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del **martes diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve al viernes diecisiete de enero de dos mil veinte**.⁵ Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el **diecisiete de enero de dos mil veinte**, es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente respecto del mismo.

Por otro lado, en términos del artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para promover la controversia constitucional, tratándose de normas, debe computarse a partir del día siguiente:

a) A la fecha de su publicación; o,

b) Al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.⁶

41. Al respecto, resulta conveniente destacar que el criterio que ha desarrollado el Tribunal Pleno para determinar si un acto constituye la aplicación de una norma general, implica que éste tenga su fundamento en la misma, esto es, que en él se haga mención expresa de ésta como su fundamento o se haga una

⁵ Debiéndose descontar los días dieciocho, veinte, veintitrés, veinticuatro y treinta de noviembre; uno, siete, ocho, catorce, quince, dieciséis, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte, veintiuno, veintidós, veintitrés, veinticuatro, veinticinco, veintiséis, veintisiete, veintiocho, veintinueve, treinta y treinta y uno de diciembre, todos de dos mil diecinueve, así como el uno, cuatro, cinco, once y doce de enero de dos mil veinte, por haber sido días inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 3 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, el artículo 19 de la Ley de Amparo, el artículo 74, fracciones I y VI, de la Ley Federal del Trabajo y los incisos c), d), k) y l), del Acuerdo Primero del Acuerdo General Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

⁶ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."



referencia expresa a ella en algún sentido y, además, que en dicha norma se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o contiene el acto señalado como el de su aplicación, de tal forma que a través de este último se materialice el presupuesto normativo que contiene la disposición general.

42. En este orden de ideas, debe analizarse si en el caso que ahora se presenta, la sentencia impugnada se trata del primer acto de aplicación, ya que, de lo contrario, el cómputo deberá realizarse a partir del día siguiente a la fecha de la publicación de la norma general combatida.

41. Este Tribunal Pleno advierte que en la sentencia del juicio de nulidad ***** del índice de la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa sí se aplicó el artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tal como se desprende de su propio contenido, y no se observa que en autos existan actos de aplicación anteriores, ni las autoridades demandadas afirmen actos de aplicación previos.

41. Al dictarse dicha sentencia se aplicó la norma impugnada, lo que se hace evidente de las siguientes porciones que interesan del texto en cuestión:

"...

"**SEGUNDO.** Por tratarse de una cuestión de estudio preferente, en primer término se procede al análisis de la primera causal de improcedencia y sobreseimiento del juicio, planteada por la demandada en su contestación, en la que medularmente adujo lo siguiente:

"...

"Ahora bien, los artículos 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, son del tenor siguiente:

"...



"De los artículos antes transcritos, se advierte que este Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, relativas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

"En consecuencia, resulta claro que no obstante que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales sea un organismo constitucional autónomo, el juicio contencioso-administrativo sí es procedente contra las multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio que dicho Instituto emita, tales como la resolución impugnada en el presente juicio.

"...

"**CUARTO.** En la tercera causal de improcedencia y sobreseimiento del juicio, demandada (sic) medularmente adujo lo siguiente:

"...

"Finalmente, no obstante que los artículos 6o. constitucional y 97 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establezcan que las resoluciones derivadas de la revisión al cumplimiento de obligaciones de transparencia son inatacables por los sujetos obligados, tal como se indicó en el segundo considerando, la competencia de este Tribunal para conocer respecto de la resolución impugnada derivada de lo establecido en los artículos 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"**QUINTO.** En la cuarta causal de improcedencia y sobreseimiento del juicio, la demandada medularmente adujo lo siguiente:

"...

"La causal de improcedencia y sobreseimiento planteada por la demandada es **inoperante**, pues la autoridad pretende que esta Instrucción se pronuncie respecto de la inconstitucionalidad del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



"Sin embargo, este Juzgador en tanto parte de un Tribunal de control de legalidad de los actos y resoluciones que emiten las autoridades administrativas dependientes del Poder Ejecutivo Federal, carece de competencia para conocer supuestas violaciones constitucionales, puesto que tal facultad es exclusiva de los Tribunales Judiciales Federales. ..." (Lo resaltado es propio del original)

45. De la anterior transcripción se desprende que la sentencia de catorce de octubre de dos mil diecinueve dictada en el juicio de nulidad ***** del índice de la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en efecto, **constituye un acto de aplicación** del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

46. Lo anterior debido a que se menciona expresamente en diversas porciones de la multicitada sentencia y es empleado como fundamento de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer del juicio de nulidad promovido por un particular ante la Sala Regional del Golfo de dicho órgano jurisdiccional, pues tal artículo prevé la procedencia del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio. De ahí que se actualiza el supuesto normativo contenido en la disposición general impugnada, ahora trasladado al acto señalado como el de su aplicación.

47. Consecuentemente, la causa de improcedencia consistente en la **impugnación extemporánea de la norma controvertida** planteada por el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en sus respectivas contestaciones de demanda, en las que señalaron que se actualizaba la hipótesis de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VII, en relación con el 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe sobreseerse en la controversia respecto del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, deviene **infundada**.

48. Al ser que el artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se impugna con motivo de su primer acto de aplicación en la sentencia antes mencionada, debe concluirse que la demanda respecto



de la norma impugnada es igualmente oportuna, pues el cómputo del plazo para su presentación sigue la misma suerte que la del acto impugnado.

49. Por otro lado, no es dable inferir, como lo sugiere el Poder Ejecutivo Federal, que tampoco es posible considerar la sentencia impugnada como su primer acto de aplicación, dado que la norma impugnada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis, por lo que transcurrió un considerable lapso en que pudo ser aplicada en perjuicio del instituto actor, sin que éste haya cuestionado su validez.

50. Lo anterior constituye una afirmación genérica e imprecisa que no es corroborable a la luz de lo contenido en los autos que integran la controversia constitucional que ahora se resuelve, por lo que torna inviable para este Alto Tribunal asumir que, en virtud de la fecha de publicación de la norma en correlación con la fecha de promoción de la presente controversia, existió una cantidad indeterminable de actos diversos o resoluciones jurisdiccionales que guardan su fundamento en el citado artículo y que el instituto actor pudo haber impugnado, mas no lo hizo, con lo que actualiza la extemporaneidad de la demanda; pues lejos de generar seguridad jurídica, además obstaculizaría la salvaguarda y consecución de los fines y ámbito de tutela propios de este medio de control constitucional.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

51. El artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política del País faculta a los órganos constitucionales autónomos federales para promover controversias constitucionales. Este Tribunal Pleno considera que el INAI, al ser una entidad constitucionalmente autónoma de conformidad con el diverso 6o. de la Constitución Federal, es uno de los órganos autorizados para poder plantear una controversia constitucional con fundamento en el inciso I) de la citada fracción I del artículo 105 constitucional.⁷

⁷ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...



52. El artículo 41, fracción VII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁸ dispone que el INAI puede presentar una demanda de controversia constitucional, cuando ello sea así instruido a través de un acuerdo plenario aprobado por la mayoría de las personas comisionadas que integran el Pleno de dicho instituto. Por su parte, conforme con los artículos 12, fracción III, y 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,⁹ se prevé que es el Pleno del INAI quien detenta la facultad para determinar la presentación de una controversia constitucional, mientras que el director general de asuntos jurídicos cuenta con la facultad para representar legalmente a dicho órgano en los asuntos jurisdiccionales y para rendir los escritos de demanda o contestación de las controversias constitucionales.

53. Así, consta en el expediente el Acuerdo ACT-PUB/15/01/2020.06 de quince de enero de dos mil veinte, mediante el cual el Pleno del INAI por unanimidad autorizó la presentación de la controversia constitucional en contra del

"I) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; ..."

⁸ "Artículo 41. El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"VII. Promover, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

⁹ "Artículo 12. Corresponde al Pleno del Instituto:

"...

"III. Promover las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley reglamentaria, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes."

"Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

"I. Representar legalmente al Instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran; ..."



acto y norma precisados; además, la demanda fue promovida por su representante legal y director general de asuntos jurídicos, Miguel Novoa Gómez, quien acreditó tal carácter con la copia certificada de su credencial expedida por el instituto.¹⁰

54. En consecuencia, se advierte que se actualizan las condiciones para reconocer al instituto actor legitimación activa para promover el presente medio de control constitucional.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

55. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Poder Legislativo Federal, por conducto de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal, cuentan con legitimación pasiva para acudir al presente medio de control constitucional, ya que tal como se puede advertir del acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil veinte, todos ellos tienen el carácter de demandados en la presente controversia constitucional, y como se verá a continuación, acuden por conducto de sus legítimos representantes.

56. Legitimación pasiva del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En su escrito de contestación de la demanda, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa plantea que debe sobrepasar en la controversia constitucional, dado que no cuenta con legitimación pasiva en este procedimiento. Argumenta que no es un órgano constitucional autónomo, ni forma parte del Poder Ejecutivo Federal, ni del Congreso de la Unión o de cualquier otro órgano originario del Estado. Por ello, sostiene que el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política del País no faculta al INAI para promover controversia constitucional en su contra.

57. Este Tribunal Pleno considera que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sí cuenta con legitimación pasiva en este procedimiento. Si bien el

¹⁰ Foja 50 del tomo I del cuaderno de pruebas de la controversia constitucional 7/2020.



artículo 105, fracción I, inciso I), constitucional únicamente prevé expresamente como autoridades que pueden ser demandadas por el INAI en controversias constitucionales a otros órganos constitucionales autónomos, al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que la legitimación pasiva en la controversia constitucional no debe interpretarse en un sentido estricto, sino más bien en uno amplio o extensivo, al grado de que no se requiere ser uno de los órganos originarios del Estado previstos en el artículo 105, fracción I, constitucional para acudir al procedimiento como parte demandada.¹¹

58. Se ha señalado que los órganos derivados que no están previstos de manera expresa en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política del País pueden comparecer como demandados en la controversia constitucional siempre que tengan autonomía plena, de manera que no puedan considerarse órga-

¹¹ Tales consideraciones se reiteran en la **tesis aislada P. LXXIII/98**, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA. De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica."

Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Díez, en su carácter de presidente municipal y síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.



nos subordinados, pues en esos casos, tendría que acudir a la controversia el superior jerárquico del ente en cuestión.¹²

59. El que la interpretación de la legitimación pasiva deba ser amplia o extensiva deriva de la finalidad medular de la controversia constitucional, consistente en la tutela de los ámbitos competenciales de los órganos primarios u originarios del Estado previstos directamente en la Constitución Política del País.

60. Partir de la premisa de que debe realizarse una interpretación estricta o literal de la legitimación pasiva en la controversia constitucional, obstaculizaría la consecución de los objetivos de este medio de control de constitucionalidad, puesto que dejaría sin tutela una gran cantidad de invasiones y afectaciones de estos ámbitos competenciales originarios y, en última instancia, dificultaría la tutela de la división de poderes, el federalismo y la supremacía constitucional, además que constituiría vacíos o zonas de la vida social y política, exentas o inmunes al escrutinio de constitucionalidad contenido en la Constitución Política del País.

¹² Este criterio se recoge en la **tesis de jurisprudencia P./J. 84/2000**, 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."

Controversia constitucional 26/99. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 24 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.



61. De los precedentes en los que el Tribunal Pleno ha reconocido legitimación pasiva a órganos no originarios destaca la **controversia constitucional 265/2017**,¹³ en la que se determinó que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos cuenta con legitimación pasiva en la controversia constitucional, a pesar de no estar previsto de manera expresa en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, precisamente porque tiene plena autonomía para emitir sus fallos. En este contexto, resultan ilustrativas las consideraciones contenidas en la **tesis de jurisprudencia P./J. 15/2008**.¹⁴

62. Aunque en este asunto, una de las autoridades demandadas es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y no un Tribunal de Justicia Administrativa en el ámbito local, sin embargo, son aplicables los mismos razonamientos del precedente en cita, pues éste también cuenta con plena autonomía, conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-H, primer párrafo, de la Constitución Política del País y el diverso 1o., párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,¹⁵ de ahí que se tiene certeza de

¹³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintinueve de enero de dos mil diecinueve, por **mayoría de nueve votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, y de la señora Ministra Luna Ramos, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación pasiva. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.

Párrafos 52 a 54 de la sentencia que interesa.

¹⁴ Cuyo rubro y texto son los siguientes: "TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN VIRTUD DE QUE EMITE SUS DETERMINACIONES DOTADO DE PLENA AUTONOMÍA Y JURISDICCIÓN. Conforme a los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 63, fracción XLV, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León; 54 y 55 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y 2o. de la Ley de Justicia Administrativa, los dos últimos ordenamientos también del Estado de Nuevo León, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha entidad federativa goza de plena autonomía y jurisdicción para dictar sus resoluciones. En ese tenor, resulta evidente que el aludido Tribunal tiene legitimación pasiva en controversias constitucionales, pues aun cuando es un órgano integrante de la administración pública local, no depende jerárquicamente de los órganos originarios estatales."

Controversia constitucional 58/2006. Poder Judicial del Estado de Nuevo León. 23 de agosto de 2007. Mayoría de nueve votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Ninive Ileana Penagos Robles.

¹⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:



que no se encuentra subordinado jerárquicamente a otro ente o Poder de los señalados en el artículo 105, fracción I, constitucional.

63 Asimismo, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuenta con legitimación pasiva en estos procedimientos en las diversas **controversias constitucionales 305/2019 y 347/2019**.¹⁶

64. En el presente asunto, comparece en representación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Rafael Anzures Uribe, quien se ostenta como Magistrado presidente de este tribunal, cargo que acredita con copia certificada del acuerdo por el que el Pleno General de la Sala Superior del tribunal lo designó como tal.¹⁷ El artículo 54 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa faculta al Magistrado presidente del tribunal para acudir en su representación en este procedimiento.¹⁸ Por todo lo anteriormente expuesto,

...

"**XXIX-H.** Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones."

"**Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.**

"**Artículo 1.** ...

"El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena."

¹⁶ La **controversia constitucional 305/2019** se resolvió por la Primera Sala en sesión de veinte de mayo de dos mil veinte por **unanimidad de cinco votos** de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los señores Ministros Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y presidente González Alcántara Carrancá.

La **controversia constitucional 347/2019** se resolvió por la Primera Sala en sesión de once de noviembre de dos mil veinte por **unanimidad de cinco votos** de las señoras Ministras Piña Hernández, quien manifestó estar con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, y Ríos Farjat, y de los señores Ministros Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular un voto concurrente, Gutiérrez Ortiz Mena y presidente González Alcántara Carrancá.

¹⁷ Fojas 4294 a 4295 del tomo III del cuaderno de pruebas de la controversia constitucional 7/2020, consistente en el Acuerdo SS/1/2020 del Pleno de la Sala Superior por el que se designa al Magistrado Rafael Anzures Uribe como presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para el periodo comprendido del uno de enero de dos mil veinte al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

¹⁸ "**Artículo 54.** Son atribuciones del Presidente del Tribunal, las siguientes:

"**I.** Representar al Tribunal, a la Sala Superior, al Pleno General y Jurisdiccional de la Sala Superior y a la Junta de Gobierno y Administración, ante toda clase de autoridades y delegar el ejercicio de



debe concluirse que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuenta con legitimación pasiva para comparecer en la presente controversia constitucional.

65. Legitimación pasiva del Poder Ejecutivo Federal. El Poder Ejecutivo Federal compareció por conducto del licenciado Julio Scherer Ibarra, quien se ostentó como consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en términos del acuerdo presidencial publicado el nueve de enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación¹⁹ y cuyo carácter se encuentra acreditado en autos con la copia de su nombramiento.²⁰

66. Legitimación pasiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La Cámara de Diputados compareció por conducto de la diputada Laura Angélica Rojas Hernández, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados, en términos del artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,²¹ cuyo nombramiento acreditó con el Diario de los Debates de la sesión plenaria de la Cámara de Diputados de cinco de septiembre de dos mil diecinueve.²²

esta función en servidores públicos subalternos sin perjuicio de su ejercicio directo, así como atender los recursos de reclamación de responsabilidad patrimonial en contra de las actuaciones atribuidas al propio Tribunal; ..."

¹⁹ **"Único.** El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²⁰ Fojas 4499 a 4503 del Tomo IV del cuaderno de pruebas de la controversia constitucional 7/2020.

²¹ **"Artículo 23.**

"1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

"...

"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

²² Fojas 787 a 790 del tomo I del cuaderno de pruebas de la controversia constitucional 7/2020.



67. Legitimación pasiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. La Cámara de Senadores compareció por conducto del senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en términos del artículo 67, primer párrafo, en relación con el 60, numeral 9, ambos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el diverso 33 del Reglamento del Senado de la República,²³ cuyo nombramiento acreditó con el acta de junta previa celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil veinte.²⁴

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

68. Las partes demandadas señalaron que se actualizan las causas de improcedencia relativas a la falta de interés legítimo del instituto actor para acudir a esta vía, la falta de definitividad del acto impugnado y la improcedencia de este medio de control constitucional en contra de resoluciones de carácter jurisdiccional, por lo que consideran que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional.

VII.1. Falta de interés legítimo

69. Al resolver el **recurso de reclamación 36/2011-CA**,²⁵ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el interés legítimo para la promoción de una controversia constitucional, parte del reconocimiento de que este medio de regularidad tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal.

²³ **Artículo 67.**

"1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..."

²⁴ Fojas 4499 a 4501 del tomo IV del cuaderno de pruebas de la controversia constitucional 7/2020.

²⁵ Resuelto por el Tribunal Pleno en **sesión de dieciséis de agosto de dos mil once.**



70. Por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el citado artículo 105, fracción I, de la Constitución Política del País cuenten con interés para acudir a esta vía constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados, exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio de la parte actora.

71. En este aspecto, no toda violación constitucional puede analizarse en vía de la controversia constitucional, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales reguladas directamente desde la Constitución Política del País.

72. Pese a la amplitud del concepto del principio de afectación, el mismo debe entenderse siempre en el contexto de las afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, así el Tribunal Pleno identificó como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional, las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente las violaciones siguientes: **a)** a cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y, **b)** de estricta legalidad.

73. Lo cual quedó corroborado a la luz de la **tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.)**, de rubro: "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."²⁶

²⁶ **De texto:** "La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión



74. En el caso bajo análisis, este Tribunal Pleno advierte que, dadas las particularidades del caso, la causal de improcedencia invocada es **infundada**.

75. Debe desestimarse dicho motivo de improcedencia, ya que el instituto actor sí tiene interés legítimo para promover la presente controversia constitucional, en la medida en que sus argumentos plasmados en el primero y segundo conceptos de invalidez, se encuentran encaminados a demostrar que el acto y norma impugnados vulneran su esfera competencial, lo cual en todo caso será materia de fondo del asunto.

76. De la lectura de los conceptos de invalidez primero y segundo que formuló en su demanda, se advierte que éste controvertió la sentencia emitida en el juicio de nulidad ***** y del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al considerar que con su emisión se violaron los principios de legalidad, de división de poderes, de supremacía constitucional, lo que genera una transgresión a los artículos 6o., 14, 16, 49, 73,

competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad."

"Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi."



fracción XXIX-H, y 133, todos de la Constitución Política del País y atentan contra la autonomía conferida en dicho ordenamiento normativo al instituto de que se trata.

77. Dichos argumentos, en principio, denotan que al instituto actor se le causa un agravio o afectación cuya existencia deberá demostrarse al resolver el fondo del asunto, y es lo que constituye precisamente el interés legítimo que asevera le asiste. Por lo que se requiere de un estudio detallado de la naturaleza del acto y norma impugnados, los argumentos que se hacen valer en su contra y los artículos constitucionales que se consideran transgredidos, para determinar si los órganos demandados vulneraron la esfera de atribuciones constitucionales del órgano constitucional autónomo en cuestión.

78. De ahí que es dable concluir que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales cuenta con interés legítimo para acudir a esta vía para cuestionar la regularidad constitucional de la sentencia emitida en el juicio de nulidad ***** y del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al plantear una afectación a su ámbito competencial, tutelado en el Texto Constitucional y que necesariamente requiere de un análisis por parte de este Alto Tribunal para establecer el sentido y alcance del acto y norma impugnados en relación con el ámbito de competencia del órgano actor, lo cual es materia del estudio de fondo del presente asunto.

VII.2. Falta de definitividad

79. El artículo 19, fracción VI,²⁷ de la ley reglamentaria de la materia establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiera sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; en relación con ello, el Poder Ejecutivo Federal y el Tribunal Federal de Justicia

²⁷ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; ..."



Administrativa sostienen que no se agotó el principio de definitividad, al ser que la sentencia dictada el catorce de octubre de dos mil diecinueve puede ser modificada a través del recurso de revisión administrativa ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda o mediante una sentencia de amparo.

80. En el presente caso no se actualiza tal supuesto, toda vez que este Tribunal Pleno al resolver la **controversia constitucional 6/2001**,²⁸ destacó que el principio de definitividad en la controversia constitucional sólo opera cuando en las legislaciones locales se establecen medios de defensa o recursos, siempre que en la demanda no se hubieren planteado violaciones directas e inmediatas a la Constitución Política del País, sino violaciones a las leyes locales que produzcan una transgresión a la Constitución Federal a manera de consecuencia.

81. En el presente asunto, de la lectura integral del escrito de demanda, el instituto actor adujo la violación directa a los artículos 6o., 14, 16, 49, 73, fracción XXIX-H, y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante lo cual no existe obligación por parte del instituto actor para agotar previamente la vía prevista en el ordenamiento legal para la solución del conflicto, para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional.

82. Sustenta esta conclusión el criterio resumido en la **tesis jurisprudencial P./J. 136/2001**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO

²⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinticinco de octubre de dos mil uno por **unanimitad de nueve votos** de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Aguinaco Alemán, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Silva Meza y presidente Góngora Pimentel, y la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas. Ausentes los señores Ministros Díaz Romero y Gudiño Pelayo.

²⁹ **De texto:** "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de



QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."²⁹

83. Adicionalmente, el juicio de amparo no puede ser considerado como un recurso que deba agotarse para darle definitividad a acto alguno; en tanto se trata de un diverso medio de control constitucional y un juicio extraordinario que tiene una naturaleza y objeto distintos, de manera que no debe agotarse como si se tratara de un recurso ordinario.

84. En consecuencia, la causa de improcedencia planteada es **infundada**.

VII.3. Impugnación de una resolución de carácter jurisdiccional

85. Es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que las controversias constitucionales no proceden en contra de resoluciones de carácter jurisdiccional, ya que este medio de control constitucional no puede utilizarse como un ulterior juicio, recurso o medio de defensa. La controversia constitucional se circunscribe a analizar invasiones competenciales entre órganos del Estado legitimados para ello. Este criterio fue aplicado por primera vez por el Tribunal Pleno al fallar la controversia constitucional 16/1999,³⁰ y quedó

defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Localización: Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917, con número registro digital: 188010.

³⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de ocho de agosto de dos mil por **unanimidad de once votos** de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Silva Meza y presidente Gónzora Pimentel y de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.



plasmado en la **tesis de jurisprudencia P./J. 117/2000**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES."³¹

86. Criterio conforme al cual, por regla general, una decisión jurisdiccional, como la sentencia que en este caso se controvierte, no es susceptible de impugnación a través del presente medio de control constitucional, en virtud de que se haría de esta vía un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, lo cual es inadmisibles.

87. Empero, este criterio, según lo resuelto por primera vez en la controversia constitucional 58/2006,³² tiene una excepción, a la luz de la **tesis de jurisprudencia P./J. 16/2008**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE

³¹ **De texto:** "Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.', estableció que si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental. Sin embargo, dicha amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional, no puede llegar al extremo de considerarla como la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual por este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, pues ello lo haría un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, además de que en éste no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, sino que tiene como objeto salvaguardar los intereses de los gobernados."

³² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de agosto de dos mil siete, por **mayoría de ocho votos** de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia y de la señora Ministra Luna Ramos. Los señores Ministros Franco González Salas y Góngora Pimentel votaron en contra. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas estuvo ausente.



MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.",³³ conforme a la cual, de manera excepcional, procede la controversia constitucional, aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado.

88. En concordancia con ello, en el presente caso, si bien el acto impugnado consiste en una resolución jurisdiccional, el INAI no pretende que con ello se revise una cuestión de mera legalidad inherente a lo resuelto en tal conflicto litigioso, sino que expone una probable invasión a su esfera de competencia por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por lo que dichas transgresiones sí pueden ser sujetas a este medio de control de constitucionalidad, a pesar de que el acto impugnado sea una resolución de carácter jurisdiccional, pues pretende impugnar la "incompetencia" del órgano jurisdiccional que suscribió el acto jurisdiccional que ahora se examina.

89. En el caso específico, la cuestión que se somete al escrutinio constitucional de este Tribunal Pleno implica examinar estrictamente sobre la presunta invasión al ámbito de competencias del organismo constitucional autónomo actor perpetrada por parte de un tribunal administrativo federal, lo que encuadra en la finalidad de este procedimiento constitucional, en aras a la preservación del ámbito de atribuciones conferidos a los órganos y entes originarios desde el Texto Constitucional.

90. Bajo tales premisas, es **infundada** la causa de improcedencia invocada por los órganos demandados, en tanto que el presente asunto se sitúa en la

³³ **De texto:** "El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera com-



excepción a la regla general que determina la improcedencia de las controversias constitucionales si se combaten resoluciones de órganos jurisdiccionales.

91. Al no existir otras causas de improcedencia invocadas por las partes que deban examinarse, ni se advierte de oficio la existencia de alguna otra, se procede al análisis de fondo de este asunto.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

VIII.1. Parámetro de regularidad constitucional

92. En la presente controversia constitucional, el instituto actor plantea la invalidez de la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa dentro del juicio de nulidad ***** y del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública con motivo de su aplicación en el acto anteriormente señalado, por considerar, en esencia, que con ello se transgrede e interfiere con la autonomía que tiene conferida en virtud del Texto Constitucional en calidad de organismo constitucionalmente autónomo.

93. Atento a esos planteamientos y con la finalidad de tener un panorama íntegro del problema que entraña el presente medio de control constitucional, este Tribunal Pleno considera conveniente establecer el marco constitucional y legal necesario para el estudio posterior del acto y norma controvertidos, conforme a los siguientes apartados: **1)** Naturaleza y competencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; **2)** Naturaleza y competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

VIII.1.1. Naturaleza y competencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

94. Al expedirse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental abrogada (en adelante LFTAIPG), publicada en el Diario

potencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental."



Oficial de la Federación el once de junio de dos mil dos, el instituto previsto en ésta, denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (en adelante IFAI), creado a su vez mediante decreto presidencial de veinticuatro de diciembre de dos mil dos, en el cual se estableció que sería un organismo descentralizado de la administración pública federal, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y contaría con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de la ley en cita.³⁴

95. Además, sería el órgano encargado de proteger y difundir el derecho de acceso a la información, sin embargo, su capacidad reguladora y de supervisión se ceñía a los órganos, entidades y dependencias que pertenecieran al Poder Ejecutivo Federal, sin tener la facultad de extender su competencia hacia los demás poderes públicos. En ese tenor, el IFAI si bien era autónomo, su independencia en realidad era subjetiva, en tanto que, *de facto*, era un órgano descentralizado de la administración pública federal, por lo que su autonomía jurídica era esencialmente limitada.

96. Posteriormente, mediante reforma publicada el siete de febrero de dos mil catorce en materia de transparencia, en virtud de la cual se reformaron, entre otras disposiciones, el artículo 6o., apartado A, bases I, IV y V, y se adicionó la base VIII, todos de la Constitución Política del País, se creó el marco jurídico constitucional y legal que rige actualmente la protección y el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, se unificaron y armonizaron los alcances de los principios y bases que deberán ser desarrollados en la ley general que se emita en cumplimiento a la reforma.

97. A continuación, se transcribe el contenido reformado del artículo 6o., apartado A, base VIII, de la Constitución Federal:

³⁴ "Artículo 33. El Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades."



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.

" ...

"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:

" ...

"**VIII.** La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

"En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema



Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

"El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

"El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

"En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

"Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

"En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

"El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.



"El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

"La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

"Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

"El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

..."

98. La reforma constitucional mencionada tuvo por objeto, entre otras cosas, definir el catálogo de sujetos obligados en materia de transparencia, así como sus obligaciones, fortalecer los órganos encargados de tutelar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, dotándolos de autonomía constitucional, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas.

99. Parte fundamental de la reforma en cita, consistió en la adición de una base VIII al apartado A del artículo 6o. constitucional, lo que implicó la creación de un nuevo **organismo constitucional autónomo** en el orden federal, a saber, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; a efecto de crear un organismo autónomo que fuera responsable de "garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados". Esto comprendió la transformación y transición del IFAI a un régimen de ente jurídico de derecho público de carácter atípico, que no se sujeta, subordina, ni depende orgánicamente de alguno de los tres poderes tradicionales del Estado.



100. El criterio asentado por el Tribunal Pleno al resolver la **controversia constitucional 32/2005** ³⁵ con respecto de los órganos constitucionales autónomos, conllevó determinar que éstos "surgen con motivo de una nueva concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, ahora se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, para hacer más eficaz, el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado".

101. Su creación y autonomía, establecidas desde el Texto Constitucional, se justifican a partir de las atribuciones específicas que tienen conferidas y que contribuyen al logro de los fines del Estado, con un particular énfasis en la defensa de los derechos fundamentales y a fin de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público, en tanto que su subordinación a alguno de estos últimos pondría en duda su imparcialidad y objetividad. Al dotárseles de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica, se les permite alcanzar los fines que motivan su creación.

102. En este orden de ideas, en el sistema jurídico mexicano los órganos constitucionales autónomos, cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el propósito de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia de esas funciones, para atender eficazmente las demandas sociales.

103. Lo anterior de ninguna manera pretende la alteración o menoscabo de la tradicional doctrina de la división de poderes, pues el hecho de que los

³⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintidós de mayo de dos mil seis por **unanimidad de ocho votos** de los señores Ministros Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón, y de la señora Ministra Luna Ramos. Ausentes los señores Ministros Aguirre Anguiano y Cossío Díaz, y la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.
Páginas 94 a 95 de la sentencia que interesa.



referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado Mexicano, al ser que su misión principal radica en atender necesidades o funciones torales tanto del Estado, como de la sociedad en general, que anteriormente no habían sido atendidas o respecto de las cuales se ha considerado que no es conveniente su realización por parte de los órganos tradicionales, de ahí que se han conformado como nuevos organismos que se encuentran a la par de estos últimos.

104. Las **características esenciales** que definen a los órganos constitucionales autónomos han sido acotadas de conformidad con lo siguiente:

a) Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución Política del País;

b) Deben mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado;

c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y,

d) Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.³⁶

³⁶ Dicho criterio quedó asentado en la **tesis de jurisprudencia P./J. 12/2008**, de rubro y texto siguientes: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad."



105. La reforma constitucional supra citada fomentó la consolidación del INAI, el cual ahora tiene una regulación directa en el artículo 6o., apartado A, base VIII, de la Constitución Política del País, de cuyo texto se desprende que se trata de un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, para atender funciones vinculadas con los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, y cuyas relaciones se encuentran en un plano de coordinación respecto de los poderes tradicionales; por lo que reúne todas las características que conllevan considerarlo como un auténtico órgano constitucional autónomo.

106. Adicionalmente, el carácter de órgano constitucional autónomo del INAI ha sido analizado y reconocido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en los **amparos en revisión 661/2014³⁷ y 453/2015,³⁸** así como en la **controversia constitucional 117/2018.³⁹**

107. Las personas legisladoras que presentaron las distintas iniciativas de reforma, propuestas por diversos partidos políticos en la Cámara de Senadores

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

³⁷ Resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de cuatro de abril de dos mil diecinueve por **unanimidad de once votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea y de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo. Párrafo 88 de la sentencia en cita.

³⁸ Resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de cuatro de abril de dos mil diecinueve por **unanimidad de once votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, y las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. Párrafo 83 de la sentencia en cita.

³⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diez de marzo de dos mil veinte por **mayoría de seis votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, y de la señora Ministra Ríos Farjat, respecto del apartado VIII relativo al estudio de fondo. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Ausente el señor Ministro Aguilar Morales. Párrafos 49 y 55 de la sentencia en cita.



del Congreso de la Unión, destacaron que "los órganos garantes de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales deben ser incorporados de manera expresa a la Constitución Federal, así como en las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para **dotarlos de autonomía constitucional**, con lo que se les legitimaría plenamente y se constituirían como órganos imparciales, que no respondan a consignas directas o indirectas de otras autoridades, dado que no dependerían de ninguna de ellas, garantizando así una actuación profesional y objetiva, siempre apegada a la legalidad, y favoreciendo la vida democrática del país, por tratarse de órganos especializados que cuentan con el conocimiento necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten".

108. En el mismo orden de ideas, en lo concerniente al IFAI, expusieron que su ámbito de actuación en aquel entonces era acotado exclusivamente a las dependencias y entidades de la administración pública federal, sin embargo, el eje central de la reforma partía de la idea de constituir un organismo constitucional autónomo, imparcial, especializado e independiente, responsable de la protección del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, buscando ampliar su competencia a los poderes tradicionales, autoridades diversas y a los demás organismos a los cuales la Constitución Federal les otorga autonomía.

109. Aspectos que fueron recogidos en la reforma constitucional aludida, emblemática para el sistema jurídico mexicano en materia de transparencia, en tanto que forjó al INAI como órgano constitucional autónomo especializado, al que se le encomendó la responsabilidad de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

110. De ahí que, en última instancia, se originó el desprendimiento del antes IFAI de la administración pública federal para convertirse en un órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, especializado en los estándares sobre acceso a la información, cuya actuación "se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la Ley General que emita el Congreso de la Unión para



establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho" y su funcionamiento se guiará por los principios de certeza, legalidad, **independencia**, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

111. Al respecto, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, se precisaron los **alcances de los principios rectores** de la autoridad encargada de la transparencia y acceso a la información pública, en los términos siguientes:

a). Certeza: el cual busca que las actuaciones de la autoridad otorguen certidumbre en su actuación, mediante procedimientos que permiten conocer el alcance y determinaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, con lo que se otorga seguridad jurídica.

b). Legalidad: en cuanto a que las resoluciones emitidas por el organismo garante contarán con las características de definitividad e inatacabilidad, por lo que sus actuaciones deberán conducirse con apego al derecho y cumplir con el principio de legalidad, en aras a constituir una institución sólida y confiable.

c). Independencia: la configuración de los órganos garantes incluye su autonomía constitucional, lo que garantiza la independencia entre el Poder Ejecutivo Federal y el órgano encargado de solicitar y entregar información pública gubernamental, conformándose este último como un órgano plenamente autónomo.

d). Imparcialidad: éste se encuentra estrechamente ligado al principio de independencia, pues con la autonomía constitucional respecto del Poder Ejecutivo Federal, se garantiza que las determinaciones sean completamente imparciales, en las que se deben valorar los principios rectores del derecho al acceso a la información pública.

e). Eficacia: persigue la finalidad de generar resoluciones en tiempos cortos, para ello debe dotarse al órgano garante de elementos adicionales que le permitan generar una alta eficiencia en su actuación, cometido que se logra mediante el establecimiento de los principios de definitividad e inatacabilidad



en sus resoluciones, el establecimiento de una ley general en materia de transparencia y otra en materia de archivos, instrumentos normativos que, en conjunto con otros, garantizan una plena eficacia en su actuación.

f). Objetividad: sus resoluciones y criterios generales emitidos deben contar con esta característica, en tanto que el organismo federal es el rector en la materia y sus resoluciones y criterios podrán ser usados por los organismos locales para normar sus criterios, con el objeto de generar una homogeneización en todo el territorio nacional.

g). Profesionalismo: las personas funcionarias y comisionadas que forman parte de este organismo deben ser personal profesional en su actuar, lo que implica velar por la capacitación, formación y desarrollo del capital humano que interviene en el proceso de acceso a la información, con lo que se busca generar determinaciones debidamente fundadas y motivadas, derivadas de un estudio profundo que las personas servidoras públicas de este organismo realicen en sus resoluciones.

h). Máxima publicidad: implica generar criterios que permitan ponderar los criterios de reserva frente a la máxima publicidad, el probable daño involucrado, generar directrices para determinar el alcance de la máxima publicidad en relación con el tipo de información solicitada, valorando las consideraciones de la autoridad y de terceros involucrados que pueden verse afectados por la entrega de dicha información.

112. Por otro lado, la **competencia** otorgada al INAI por el Constituyente comprende, en primer lugar, la de conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados en el ámbito federal, con excepción de los asuntos jurisdiccionales que correspondan a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En segundo lugar, es competente para conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones emitidas por los organismos autónomos especializados en el ámbito local en los que se determine la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.



113. Asimismo, por determinación oficiosa o a petición fundada del organismo equivalente a nivel estatal, puede conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. De manera transitoria, en un principio se le otorgó también competencia para conocer de la materia de protección de datos personales en posesión de particulares, en tanto se determinaba la instancia responsable encargada de atender estos temas.

114. En relación con lo anterior, cobra especial relevancia lo dispuesto en el mismo precepto constitucional, el cual prevé el **principio de definitividad** de las resoluciones que emita el INAI, en tanto que éstas son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, de ahí que éste actúa como órgano de última instancia respecto de las autoridades y entidades públicas. No obstante, y de conformidad con la doctrina desarrollada por este Tribunal Pleno en la **controversia constitucional 308/2017**,⁴⁰ reiterada en la diversa **controversia constitucional 325/2019**,⁴¹ lo anterior admite dos excepciones.

115. La primera se actualiza cuando tales resoluciones en materia de transparencia puedan poner en peligro la seguridad nacional, para lo cual el consejero jurídico del Poder Ejecutivo de la Federación podrá interponer recurso de revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. La segunda se actualiza cuando alguno de los órganos o entes legitimados para promover una

⁴⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de febrero de dos mil veinte por **mayoría de siete votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán y de la señora Ministra Ríos Farjat, respecto al apartado relativo a las causas de improcedencia. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se adhirieron las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél. Párrafo 28 de la sentencia que interesa.

⁴¹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de doce de mayo de dos mil veintidós por **mayoría de seis votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek y de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat, respecto al apartado relativo a las causas de improcedencia. La señora Ministra Piña Hernández y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Recesso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diez. Párrafos 36 a 40 de la sentencia que interesa.



controversia constitucional, considere que las resoluciones en materia de transparencia generan una transgresión a su ámbito de competencia.

116. En los trabajos legislativos, específicamente en una de las exposiciones de motivos presentadas, se enfatizó que la definitividad de las resoluciones de los órganos garantes tiene una naturaleza taxativa en lo concerniente a las autoridades, mientras que los particulares podrán impugnarlas mediante el juicio de amparo ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

117. En un ejercicio comparativo, se precisó también que las resoluciones del entonces IFAI, al resolver los recursos de revisión, eran definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podían impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación; lo que permitió denotar la intención del legislador de excluir la competencia del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones emitidas en tales procedimientos, por lo que quedó descartada la posibilidad de presentar un juicio de nulidad para eludir el cumplimiento de las resoluciones del instituto dirigidas a las autoridades.

118. En el mismo tenor, en el dictamen de las Comisiones Unidas se hizo hincapié en que la finalidad de dotar de definitividad e inatacabilidad las determinaciones del órgano garante, consiste en dar cumplimiento a los principios de eficacia, certeza y objetividad, teniendo como contrapeso el hecho que tal órgano deberá emitir determinaciones en un marco de respeto a los principios de legalidad, seguridad jurídica y del debido proceso, además de interpretar y ponderar las garantías y derechos humanos en concordancia con el Texto Constitucional.

119. Asimismo, conforme a lo discutido por las Comisiones Unidas durante el proceso legislativo, al organismo garante se le otorgaron facultades coercitivas para asegurar el cumplimiento de sus decisiones y resoluciones, a efecto de generar en los entes obligados la convicción consistente en proporcionar la información requerida en los plazos y formas establecidos en la ley, detallando que las **medidas de apremio** serían previstas y desarrolladas en la ley general respectiva.



120. A la par de las reformas aportadas al artículo 6o. constitucional, el Poder Reformador facultó al Congreso de la Unión para emitir una **Ley General en Materia de Transparencia y Acceso a la Información**, debiendo ajustarse como consecuencia de su emisión, las leyes federales y estatales respectivas.

121. Tal determinación se encuentra en el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Política del País, el cual ahora dispone, entre otras facultades del Congreso de la Unión, la de "expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno", por lo que en el artículo segundo transitorio de la reforma de siete de febrero de dos mil catorce se estableció un régimen transitorio que implicaba un significativo esfuerzo a cargo del legislador federal.⁴²

122. Así las cosas, 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 adelante LGTAIP) reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Federal, con el objetivo de homologar los procesos y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, estableciendo las bases, principios, parámetros y atribuciones para los distintos niveles de gobierno, a fin de lograr una efectiva distribución de competencias y la coordinación de todas las autoridades en la materia.

123. Asimismo, se dispuso que el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, cambiaba su denominación por la de **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**, consolidándose así, como un organismo garante a nivel

⁴² **"Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General del Artículo 6o. de esta Constitución, así como las reformas que correspondan a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto."



nacional. En función de esta ley, debía modificarse también la LFTAIPG, en virtud de lo señalado en el artículo quinto transitorio.⁴³

124. El nueve de mayo de dos mil dieciséis, se publicó el decreto por el que se abrogó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante LFTAIP), un ordenamiento normativo encaminado a regular lo relativo a la materia de transparencia en el ámbito federal, garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de sujetos obligados, así como regir las actividades inherentes al órgano garante federal.

125. En este ordenamiento se reitera de igual manera que el INAI es un organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en el artículo 6o. de la Constitución Política del País:

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

"**Artículo 17.** El Instituto es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar en el ámbito federal, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución, la Ley General, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

"En su organización, funcionamiento y control, el Instituto se sujetará a lo establecido por esta Ley y se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. ..."

VIII.1.2. Naturaleza y competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

⁴³ **Quinto.** El Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley. Transcurrido dicho plazo, el Instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente Ley."



126. Los tribunales administrativos adquirieron rango constitucional a raíz de la reforma de treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis al artículo 104, fracción I, de la Constitución Política del País,⁴⁴ conforme a la cual se podrían crear tribunales de jurisdicción contenciosa administrativa por una ley federal, serían dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y tendrían a su cargo dirimir los conflictos suscitados entre la administración pública y los particulares; en relación con este punto, conviene recalcar que solamente podían ejercer su jurisdicción dentro del ámbito administrativo, esto es, realizaban funciones de control interno de la legalidad de los actos de la administración pública activa.

127. Es menester destacar la reforma constitucional de veinticinco de octubre de mil novecientos setenta y siete que modificó el artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal,⁴⁵ en virtud de la cual se constitucionalizó la jurisdicción

⁴⁴ **Artículo 104.** Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

"I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

"En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos."

⁴⁵ **Artículo 104.** Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

"I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

"Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

"Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos Tribunales Administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto



administrativa especializada y autónoma, momento a partir del cual se reconoció al entonces Tribunal Fiscal de la Federación como un verdadero órgano jurisdiccional dotado de autonomía.

128. Posteriormente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, se adicionó la fracción I-B del artículo 104 y la fracción XXIX-H del diverso 73, ambos de la Constitución Política del País,⁴⁶ para prever qué órgano sería el encargado de expedir las leyes que instituyeran a esos tribunales contenciosos administrativos. A partir de dicha reforma, se facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes que instituyan a los tribunales de lo contencioso-administrativo, los cuales conocerían de las controversias suscitadas entre la administración pública federal o del entonces Distrito Federal, y los particulares. La mención que se hacía "del Distrito Federal" fue derogada por diversa reforma de veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres.

129. Mediante decreto de cuatro de diciembre de dos mil seis, se modificó el artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional,⁴⁷ para integrar la facultad de los

dentro de la jurisdicción contencioso administrativa. La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo."

⁴⁶ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

"...

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno."

⁴⁷ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:



tribunales de lo contencioso-administrativo de imponer sanciones a las personas servidoras públicas por responsabilidad administrativa que determinara la ley.

130. La evolución de la jurisdicción administrativa mexicana culminó con la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, por la que se consolidó el hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se le dotó de plena autonomía para dictar sus fallos, se reiteró que tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares, y que además es el órgano competente para imponer las sanciones a las personas servidoras públicas por las responsabilidades administrativas que la ley determinara como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades.

131. Actualmente, el ámbito de competencia que la Constitución Política del País le otorga al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se prevé en el artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional en los siguientes términos:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

" ...

"**XXIX-H.** Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

"El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

" ...

"**XXIX-H.** Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones."



"Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

"El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

"La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

"Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

"Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

"Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley. ..."

132. Conforme a ello, se desprende como *ratio iuris*, que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes que instituyan a los tribunales de lo contencioso administrativo, en ejercicio de su facultad legislativa, los cuales estarán dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y respecto de los cuales se establecerá su organización, funcionamiento, así como las normas relativas a los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

133. Asimismo, la **competencia** del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se delimita desde el Texto Constitucional a los ámbitos precisados: **i)** dirimir las **controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares;** **ii)** imponer sanciones a las personas servidoras públicas por responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con estas responsabilidades; y, **iii)** determinar el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias



por daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

134. Lo anterior implica a su vez una limitante para el legislador federal, quien, si bien puede legislar en cuanto al ámbito de actuación de estos tribunales de lo contencioso administrativo, no obstante, puede hacerlo sólo respecto de los órganos que sean parte de la administración pública federal, quedando, por ende, excluidos aquellos órganos y entes del Estado que no formen parte de ésta.

135. Son complementarias las consideraciones contenidas en el **amparo directo en revisión 555/2012**,⁴⁸ asunto que retoma en esencia diversos razonamientos expuestos en el amparo directo en revisión 882/2008,⁴⁹ en el que se estableció que "el Congreso de la Unión no podrá otorgar competencia a los tribunales contencioso administrativos para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y los Poderes Legislativo y Judicial de la Unión; o entre aquéllos y los órganos constitucionales autónomos e, incluso, el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo Federal, quien si bien encabeza la administración pública federal, no forma parte integrante de ella", pues la facultad de legislar que tiene conferida debe ajustarse desde luego, a las directrices que se derivan y establecen en la misma norma constitucional.

136. En este sentido, es conveniente precisar que el artículo 90 de la Constitución Política del País, establece que "la administración pública federal es centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión", dicha conformación se detalla a su vez en los artículos 1o., 2o. y 3o., todos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

⁴⁸ Resuelto por la Segunda Sala en sesión de treinta de mayo de dos mil doce por **mayoría de cuatro votos** de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Aguilar Morales y Valls Hernández y de la señora Ministra Luna Ramos. El señor Ministro Franco González Salas, votó en contra. Páginas 54 y 55 de la sentencia que interesa.

⁴⁹ Resuelto por la Segunda Sala en sesión de uno de julio de dos mil nueve por **unanimidad de cinco votos** de los señores Ministros Azuela Güitrón, Góngora Pimentel, Aguirre Anguiano y Franco González Salas, y de la señora Ministra Luna Ramos.



LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

"Artículo 1o. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

"La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.

"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

"Artículo 2o. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

"I. Secretarías de Estado;

"II. Consejería Jurídica, y

"III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución."

"Artículo 3o. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

"I. Organismos descentralizados;

"II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas,

"III. Fideicomisos."

137. Lo que hace posible concluir que la administración pública federal se subdivide en centralizada y paraestatal, la primera de éstas ejerce sus atribuciones para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Federación, mientras que la segunda tiene como función auxiliar al Poder Ejecutivo.



138. En virtud de lo anteriormente expuesto, es inconcuso para este Tribunal Pleno que en términos del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política del País, la competencia conferida al Tribunal Federal de Justicia Administrativa se acota a dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública federal, centralizada o paraestatal, y los particulares, sin incluir a los otros Poderes de la Unión (Legislativo y Judicial) ni, en consecuencia, a los órganos constitucionales autónomos.

139. Ahora bien, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en su artículo 3o., establece que dicho tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos, los procedimientos ahí indicados, los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando la persona interesada los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación, las resoluciones que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales, así como las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

140. Asimismo, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 2o. determina que el juicio contencioso administrativo federal procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la ahora Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

VIII.2. Análisis del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

141. Criterio jurídico o *ratio decidendi*: se reconoce la validez del artículo impugnado, debido a que el legislador federal no se excedió en las facultades legislativas que tiene conferidas, por lo que su contenido no vulnera la autonomía del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.



142. En el **segundo concepto de invalidez**, el instituto actor impugna dicho precepto bajo el argumento toral de que Congreso de la Unión se excedió en las facultades que tiene constitucionalmente conferidas al emitir el artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dado que el diverso 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal sólo le autoriza a legislar respecto de controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; no obstante, no le permite ampliar la competencia de dicho órgano jurisdiccional para conocer respecto de las multas impuestas como medida de apremio por el INAI, lo que a decir del instituto actor lesiona su autonomía, además de que transgrede los artículos 6o., 73, fracción XXIX-H, y 133, todos del ordenamiento antes citado.

143. El precepto cuestionado es el artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que, de inicio, es pertinente destacar que este ordenamiento, tiene la naturaleza de una ley de orden público cuyo propósito es proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política del País y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

144. El texto del artículo impugnado es del tenor siguiente:

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

"Artículo 185. En contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y es independiente del procedimiento sancionador que en su caso se implemente al infractor."

145. Antes de comenzar con el estudio de lo dispuesto en la norma impugnada, se considera conveniente establecer algunas consideraciones previas y el marco normativo necesario que permitan entender el trasfondo del contenido de dicho precepto y los motivos que llevan al instituto actor a impugnarlo.



146. En términos de los artículos 6o., apartado A, base VIII, y 1o. de la LFTAIP,⁵⁰ se consideran **sujetos obligados** 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 el ámbito federal.

147. Las **obligaciones en materia de transparencia** a cargo de los sujetos obligados se regulan tanto en el título quinto de las "Obligaciones de Transparencia" de la LGTAIP, disposiciones que se complementan en lo relativo al ámbito federal con lo dispuesto en el título tercero de las "Obligaciones de Transparencia" de la LFTAIP. Conforme a la legislación que rige en la actualidad, las obligaciones de transparencia se escinden en **obligaciones comunes**, reguladas

⁵⁰ **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.

"...

"**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:

...

"**VIII.** ...

"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley."

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

"**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública."



en el artículo 70 de la LGTAIP, y **obligaciones específicas**, las cuales varían dependiendo del sujeto obligado al que se refieran y del que se trate en el caso específico. En esa guisa, los sujetos obligados deben dar cumplimiento a las obligaciones, procedimientos y responsabilidades a su cargo, que se establecen tanto en la LGTAIP, como en la LFTAIP, apercibidos que de no hacerlo podrán ser acreedores de las sanciones y medidas de apremio que en tales ordenamientos se establezcan.⁵¹

148. Por otro lado, los artículos 87 de la LGTAIP⁵² y 80 de la LFTAIP⁵³ disponen que los **procedimientos de verificación de las obligaciones de transparencia** que realicen los organismos garantes de las entidades federativas o el INAI, en el ámbito de sus competencias tienen por objeto revisar y constatar el debido cumplimiento de las obligaciones de transparencia en términos de lo previsto en diversos preceptos de tales ordenamientos, según corresponda al sujeto obligado cuyas obligaciones sean objeto de revisión y conforme a las demás disposiciones aplicables. Tales procedimientos de verificación se llevan a cabo oficiosamente por el INAI a través de la verificación virtual al portal de Internet de los sujetos obligados o de la Plataforma Nacional de Información, de forma aleatoria, muestral o periódica, según el artículo 79 de la LFTAIP.⁵⁴

149. De acuerdo con lo narrado en el apartado respectivo y que constituye los antecedentes del acto impugnado en la presente sentencia, se desprende

⁵¹ **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

"**Artículo 10.** Los sujetos obligados serán los responsables del cumplimiento de las obligaciones, procedimientos y responsabilidades establecidas en la Ley General y la presente Ley y podrán ser acreedores de las sanciones y medidas de apremio establecidas en las mismas."

⁵² "**Artículo 87.** La verificación tendrá por objeto revisar y constatar el debido cumplimiento a las obligaciones de transparencia en términos de lo previsto en los artículos 70 a 83 de esta Ley, según corresponda a cada sujeto obligado y demás disposiciones aplicables."

⁵³ "**Artículo 80.** La verificación tendrá por objeto revisar y constatar el debido cumplimiento a las obligaciones de transparencia en términos de lo previsto en los artículos 70 a 83 de la Ley General y 68 a 76 de esta Ley, según corresponda a cada sujeto obligado, y demás disposiciones aplicables. ..."

⁵⁴ "**Artículo 79.** Las acciones de vigilancia a que se refiere este Capítulo, se realizarán a través de la verificación virtual. Esta vigilancia surgirá de los resultados de la verificación que se lleve a cabo de manera oficiosa por el Instituto al portal de Internet de los sujetos obligados o de la Plataforma Nacional de Información, ya sea de forma aleatoria, muestral o periódica."



que el instituto actor, en ejercicio de sus facultades de vigilancia de las obligaciones en materia de transparencia, inició un procedimiento de verificación, identificado con el **expediente de la verificación vinculante** ***** , de las obligaciones en materia de transparencia que le corresponden al sujeto obligado titulado ***** .

150. De las constancias que obran en autos de la presente controversia constitucional, se advierte que el primero de octubre de dos mil dieciocho, la Dirección General de Enlace con Organismos Autónomos, Empresas Paraestatales, Entidades Financieras, Fondos y Fideicomisos del INAI, emitió un dictamen, de conformidad con lo establecido en el artículo 80, fracción II, de la LFTAIP⁵⁵ por el cual determinó que, tras haber llevado a cabo el procedimiento de verificación en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencias, así como del portal de Internet, el sujeto obligado había incumplido con diversas obligaciones comunes y específicas en materia de transparencia, por lo que se le requirió, a efecto de que cumpliera con las obligaciones que le correspondían, informara acerca de su cumplimiento, y precisara el nombre y cargo de la persona responsable de publicar la información, así como de su superior jerárquico.

151. Consecuentemente, el cinco de octubre de dos mil dieciocho el INAI formuló un requerimiento dirigido a la persona titular de la Unidad de Transparencia del citado ***** para que cumpliera con las obligaciones que le correspondían, el cual fue notificado mediante oficio número ***** de cuatro de octubre de dos mil diecinueve, junto con el dictamen antes mencionado a través de la herramienta de comunicación, otorgando un plazo de veinte días hábiles para tal efecto.

⁵⁵ "Artículo 80. ...

"La verificación que realice el Instituto en el ámbito de sus respectivas competencias, se sujetará a lo siguiente: ...

"II. Emitir un dictamen en el que podrán determinar que el sujeto obligado se ajusta a lo establecido por la Ley General, esta Ley y demás disposiciones, o contrariamente determinar que existe incumplimiento a lo previsto por la Ley General, esta Ley y demás normatividad aplicable, caso en que formulará los requerimientos que procedan al sujeto obligado, a efecto de que subsane las inconsistencias detectadas dentro de un plazo no mayor a veinte días; ..."



152. El treinta de noviembre de dos mil dieciocho, se notificó por segunda ocasión a la persona titular de la Unidad de Transparencia del *****, que ésta ha sido omisa en atender los requerimientos formulados por el INAI, de ahí que subsistía el incumplimiento al dictamen de mérito, por lo que se le otorgó un plazo adicional de cinco días hábiles para cumplir los requerimientos, so pena que de subsistir el incumplimiento total o parcial de las obligaciones en materia de transparencia, el instituto impondría las medidas de apremio, sanciones o determinaciones que resultaran procedentes, en términos del artículo 80, fracción V, de la LFTAIP.⁵⁶

153. El trece de febrero de dos mil diecinueve, la Dirección General de Enlace con Organismos Autónomos, Empresas Paraestatales, Entidades Financieras, Fondos y Fideicomisos del INAI emitió un informe por medio del cual determinó el **incumplimiento parcial** del dictamen emitido en el expediente de la verificación vinculante, por haber sido omiso en atender los requerimientos formulados respecto de sus obligaciones en materia de transparencia establecidas en la LGTAIP.

154. Posterior a ello, en términos de la fracción VI del artículo 80 de la LFTAIP,⁵⁷ el veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, se remitió el informe y el expediente de la verificación vinculante a la Secretaría Técnica del Pleno del INAI, a efecto de que la Dirección General de Cumplimientos y Respon-

⁵⁶ **"Artículo 80. ...**

"La verificación que realice el Instituto en el ámbito de sus respectivas competencias, se sujetará a lo siguiente: ...

"V. Cuando el Instituto considere que existe un incumplimiento total o parcial de la determinación, lo notificará por conducto de la Unidad de Transparencia, al superior jerárquico de la persona o servidor público responsable de dar cumplimiento, para el efecto de que, en un plazo no mayor a cinco días, se dé cumplimiento a los requerimientos del dictamen, y ..."

⁵⁷ **"Artículo 80. ...**

"La verificación que realice el Instituto en el ámbito de sus respectivas competencias, se sujetará a lo siguiente: ...

"VI. En caso de que el Instituto considere que subsiste el incumplimiento total o parcial de la resolución, en un plazo no mayor a cinco días, se informará al Pleno para que en su caso, imponga las medidas de apremio o sanciones que se consideren procedentes."



bilidades impusiera las medidas de apremio o determinaciones que considerara procedentes.

155. Consecuentemente, el tres de abril de dos mil diecinueve la Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades de la Secretaría Técnica del Pleno del INAI emitió el **acuerdo de incumplimiento** en el expediente de la verificación vinculante, en el que señaló que la persona titular de la Unidad de Transparencia del ***** fue omisa en atender los diversos requerimientos formulados, por lo que determinó imponerle la medida de apremio establecida en los artículos 201, fracción II, de la LGTAIP⁵⁸ y 174, fracción II, de la LFTAIP,⁵⁹ consistente en una **multa**.

156. La autonomía de un órgano constitucional existe cuando en el ejercicio de sus funciones, cuenta con facultades y atribuciones que hacen efectivas sus resoluciones, así como con instrumentos y capacidades para sancionar y exigir la observación de la ley.

157. Destaca que del proceso legislativo de la citada reforma al artículo 6o. constitucional, se desprende que ésta emana de la necesidad de crear una ley general para lograr una homologación en los mecanismos de acceso a la información, los procedimientos de revisión, los indicadores de gestión u obligaciones de transparencia comunes y específicas, las causas de restricción del derecho de acceso a la información y las medidas de apremio o sanciones por incumplimiento en la materia, por lo que entre sus objetivos se encuentran:

⁵⁸ **"Artículo 201.** Los Organismos garantes, en el ámbito de sus competencias, podrán imponer al servidor público encargado de cumplir con la resolución, o a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable, las siguientes medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones: ...

"II. Multa, de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Área geográfica de que se trate."

⁵⁹ **"Artículo 174.** El Instituto, en el ámbito de su competencia, podrá imponer al servidor público encargado de cumplir con la resolución, o a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable, al menos las siguientes medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones: ...

"II. Multa, de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces la Unidad de Medida y Actualización."



- Homologación de plazos para dar respuesta a las solicitudes, prórroga para dar respuesta, para resolver recursos de revisión, prórroga para resolver y plazos para cumplir las resoluciones.
- Uniformidad en los supuestos de clasificación mediante el establecimiento de las causas o hipótesis de reserva o confidencialidad, a fin de evitar disparidad.
- Piso parejo sobre el tiempo o la temporalidad en los casos de restricción de la información mediante su reserva.
- Homologación respecto de la información pública de oficio u obligaciones de transparencia que de manera común deben cumplir todos y cada uno de los sujetos obligados.
- Armonización para incluir obligaciones de transparencia específicas para determinados sujetos obligados (Poder Judicial, Legislativo, Ejecutivo, Instituto Electoral, Comisión de Derechos Humanos, Órgano de Transparencia, universidades públicas o instituciones análogas, entre otros).
- Evaluaciones con criterios y metodologías estandarizados.
- Armonización de los principios en el ejercicio de la protección de los datos personales.
- Estandarización sobre los alcances de los derechos ARCO dentro de la protección de datos personales.
- Uniformidad en el establecimiento de un procedimiento de ejecución de resoluciones para el debido acatamiento de éstas.
- Regulación de existencia e inexistencia de información, así como los procedimientos que sancionen la declaratoria de inexistencia de manera falsa.
- Violaciones al derecho de acceso a la información y datos personales en posesión de cualquier sujeto obligado que serán sancionadas en los términos



de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo independientes de las del orden civil o penal que procedan, así como los procedimientos para el resarcimiento del daño ocasionado.

158. Por tanto, ante la necesidad de contar con un sistema de transparencia y acceso a la información pública plena, se buscó un sistema jurídico sólido y congruente, así como instituciones eficientes, responsables e imparciales para consolidar las acciones en materia de transparencia, facultando al órgano respectivo para desarrollar un procedimiento administrativo que revise, atraiga y, en su caso, sancione a los sujetos obligados que incumplen una petición.

159. Dicha reforma, además, otorga definitividad e inatacabilidad a las determinaciones del órgano garante con la finalidad de cumplir con varios de los compromisos que se han otorgado al organismo, como son, eficacia, certeza y objetividad.

160. En relación con las medidas de apremio a que se refiere la base VIII del apartado A del artículo 6o. de la Constitución Política de nuestro país, destaca que tuvieron como finalidad dar solución en la propia ley general a uno de los problemas recurrentes para lograr el debido cumplimiento de las resoluciones que emiten los organismos garantes, toda vez que la normativa generalmente no contaba con mecanismos que permitan asegurar su debido cumplimiento, por lo que se determinó incluir un título que desarrolla una serie de medidas de apremio en caso de un posible incumplimiento a sus determinaciones, así como un catálogo de conductas sujetas a responsabilidad administrativa.

161. Por ello, para la verificación de las obligaciones de transparencia, las determinaciones que emitan los organismos garantes deberán establecer los requerimientos, recomendaciones u observaciones que formulen, así como los términos y plazos en los que los sujetos obligados deberán atenderlas y en caso de incumplimiento a los requerimientos formulados, será motivo para aplicar medidas de apremio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan, por lo que será el organismo garante el que vigilará que los sujetos obligados den



cumplimiento a las obligaciones de transparencia, a través de una verificación virtual que se lleve a cabo de manera oficiosa por los organismos garantes al portal de Internet de los sujetos obligados o de la plataforma nacional, a fin de constatar que la información esté completa, publicada y actualizada en tiempo y forma y, tras ello, emitir un dictamen para determinar si existe o no incumplimiento y formular, en su caso, los requerimientos procedentes.

162. Por su parte, las resoluciones que emitan los organismos garantes federal y de las entidades federativas, deben establecer requerimientos, recomendaciones u observaciones correspondientes, así como los términos y plazos que los sujetos obligados deberán atender; y en caso de incumplir a un requerimiento del instituto federal o de los organismos garantes de las entidades federativas, se aplicarán las medidas de apremio que correspondan, sin perjuicio de las sanciones administrativas que correspondan, de forma oportuna.

163. Respecto a las multas como medidas de apremio impuestas por los organismos garantes, deberán hacerse efectivas ante el Servicio de Administración Tributaria, toda vez que se trata de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal de conformidad con lo dispuesto por la Ley del Servicio de Administración Tributaria o, en su caso, de las Secretarías de Finanzas de las entidades federativas.

164. Este Alto Tribunal advierte que en adición a lo dispuesto en el artículo 6o., apartado A, base VIII, de la Constitución Política del País,⁶⁰ que prescribe la

⁶⁰ **"Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

...

"VIII. ...

"La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones."



facultad de coacción a favor del instituto actor para asegurar el cumplimiento de sus decisiones, la atribución de imponer y ejecutar las medidas de apremio se establece también en los artículos 42, fracción III, de la LGTAIP⁶¹ y 21, fracción V, de la LFTAIP.⁶²

165. Así las cosas, las medidas de apremio previstas en los artículos 201 de la LGTAIP⁶³ y 174 de la LFTAIP,⁶⁴ pueden ser impuestas por el instituto o los organismos garantes de las entidades federativas a la persona servidora pública encargada de cumplir con la resolución, o a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable, con el fin de asegurar el cumplimiento de sus determinaciones; asimismo, las medidas de apremio pueden consistir en **amonestación pública o multa**, con la especificación que estas últimas no podrán ser cubiertas con recursos procedentes del erario público.

166. En ese tenor, y en términos de lo dispuesto en los artículos 179 y 184 de la LFTAIP⁶⁵ y 203 de la LGTAIP,⁶⁶ la amonestación pública se impone y ejecuta

⁶¹ **Artículo 42.** Los Organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones: ...

"III. Imponer las medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones."

⁶² **Artículo 21.** El Instituto tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones previstas en el Título Sexto de la presente Ley, según corresponda; ..."

⁶³ **Artículo 201.** Los Organismos garantes, en el ámbito de sus competencias, podrán imponer al servidor público encargado de cumplir con la resolución, o a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable, las siguientes medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones:

"I. Amonestación pública, o

"II. Multa, de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Área geográfica de que se trate."

⁶⁴ **Artículo 174.** El Instituto, en el ámbito de su competencia, podrá imponer al servidor público encargado de cumplir con la resolución, o a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable, al menos las siguientes medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones:

"I. Amonestación pública; o

"II. Multa, de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces la Unidad de Medida y Actualización. ..."

⁶⁵ **Artículo 179.** La amonestación pública será impuesta y ejecutada por el Instituto, a excepción de cuando se trate de Servidores Públicos, en cuyo caso será ejecutada por el superior jerárquico inmediato del infractor con el que se relacione."



por el instituto actor, siendo excepción de lo anterior si se tratare de personas servidoras públicas, pues en dicho caso la medida será ejecutada por el superior jerárquico inmediato de la persona infractora; mientras que las multas son impuestas por el instituto, pero se hacen efectivas por el Servicio de Administración Tributaria, de conformidad con los procedimientos establecidos por las leyes aplicables. Al respecto, conviene aclarar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es de aplicación supletoria a la LFTAIP en lo relativo a los **mecanismos de notificación y ejecución de las medidas de apremio**.⁶⁷

167. Expuestas las consideraciones previas, se procede al análisis de la constitucionalidad de la norma impugnada, por lo que a continuación, se plasma nuevamente el texto del artículo de la LFTAIP tildado de inconstitucional:

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

"**Artículo 185.** En contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y es independiente del procedimiento sancionador que en su caso se implemente al infractor."

"**Artículo 184.** Las medidas de apremio a que se refiere el presente Capítulo, deberán ser impuestas y ejecutadas por el Instituto con el apoyo de la autoridad competente, de conformidad con los procedimientos que establezcan las leyes respectivas y los convenios que al efecto sean celebrados.

"Las multas que fije el Instituto se harán efectivas por el Servicio de Administración Tributaria, a través de los procedimientos que las leyes establezcan."

⁶⁶ "**Artículo 203.** Las medidas de apremio a que se refiere el presente Capítulo, deberán ser impuestas por los Organismos garantes y ejecutadas por sí mismos o con el apoyo de la autoridad competente, de conformidad con los procedimientos que establezcan las leyes respectivas.

"Las multas que fijen el Instituto y los Organismos garantes se harán efectivas ante el Servicio de Administración Tributaria o las Secretarías de finanzas de las Entidades Federativas, según corresponda, a través de los procedimientos que las leyes establezcan."

⁶⁷ **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"**Artículo 7.** A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán de manera supletoria y en el siguiente orden de prelación, las disposiciones de la Ley General y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."

"**Artículo 181.** Será supletorio a los mecanismos de notificación y ejecución de medidas de apremio, lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."



168. De la lectura de la norma impugnada, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la conclusión que los argumentos expuestos por el instituto actor son esencialmente **infundados**, de ahí que debe reconocerse la validez del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por los razonamientos que se expondrán enseguida.

169. El supuesto normativo regulado en el artículo 185 de la LFTAIP implica que, en contra de aquellas **multas que se impongan en virtud de la ejecución de las medidas de apremio**, procede el juicio contencioso administrativo ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y éste es independiente del procedimiento sancionador que, en su caso, se implemente en contra del infractor, en concordancia con el capítulo III "Del procedimiento sancionatorio", contenido en el título sexto "Medidas de apremio y sanciones" de la LFTAIP.

170. Ahora bien, de la configuración actual de la normativa que rige lo concerniente a las medidas de apremio en la LFTAIP, y que se incluye en el capítulo I "De las medidas de apremio", título sexto "Medidas de apremio y sanciones" de la ley en cita, es posible comprender que la determinación de las medidas de apremio se compone de dos **etapas**, la primera hace referencia a la **imposición** de la medida en sí misma, la cual es atribución exclusiva del INAI, en el ámbito de su competencia.

171. La segunda etapa consiste en la **ejecución** de la medida de apremio, empero, se advierte que no necesariamente todas ellas se ejecutan por dicho instituto. Se constata lo anterior, en tanto que por ejemplo, en el caso de las amonestaciones públicas, éstas pueden ser impuestas y ejecutadas por el mismo instituto, pero en tratándose de personas servidoras públicas, el INAI únicamente impone dicha medida, sin embargo, su ejecución queda a cargo del superior jerárquico inmediato del sujeto obligado en que preste sus servicios profesionales la persona infractora. En contrapartida a lo anterior, cuando la medida de apremio consista en una multa, ésta es fijada por el INAI, pero se hace efectiva ante el Servicio de Administración Tributaria, en su calidad de órgano



desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual a su vez es parte de la administración pública federal centralizada.⁶⁸

172. De ahí que el supuesto señalado en la norma impugnada **no determina la procedencia del juicio de nulidad en contra de la imposición de la multa per se**, como medida de apremio fijada exclusivamente por el INAI en el ámbito de su competencia y en ejercicio de sus atribuciones, sino que **hace referencia a aquellas multas impuestas durante el procedimiento de ejecución de la medida de apremio** de que se trate, en términos de las disposiciones aplicables.

173. Tal como se ha podido apreciar, son muy diversos los entes que pudieran hacerse cargo de la ejecución de las medidas de apremio, atendiendo al amplio catálogo de sujetos obligados que la misma Constitución Federal define, entre los cuales, se observa que se hace referencia a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo perteneciente al Poder Ejecutivo Federal, por ende, cabe la posibilidad que alguno de ellos pertenezca a la administración pública federal, ya sea centralizada o paraestatal.

174. En el concepto de invalidez bajo escrutinio, la actora señaló que el Congreso de la Unión se excedió en sus facultades legislativas, debido a que el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política del País únicamente le habilita para legislar respecto de la competencia del Tribunal Federal de Justicia

⁶⁸ **Ley del Servicio de Administración Tributaria**

"**Artículo 1o.** El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esta Ley."

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

"**Artículo 2o.** En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

"I. Secretarías de Estado; ..."

"**Artículo 26.** Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

"..."

"Secretaría de Hacienda y Crédito Público; ..."



Administrativa acotándola a las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, o respecto de la imposición de las responsabilidades administrativas graves, sin que ello le permita ampliar la competencia de dicho órgano jurisdiccional para revisar la actuación del INAI, en específico, para revisar la legalidad de las multas que éste imponga como medida de apremio, pues ello lesiona la autonomía que tiene conferida, al ser un organismo constitucional autónomo.

175. No obstante, este Tribunal Pleno no advierte que la norma impugnada amplíe de manera alguna la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de los juicios de nulidad en que se impugne una multa derivada de la ejecución de una medida de apremio por parte del INAI, en su calidad de organismo constitucional autónomo, menos aún respecto de la resolución de este organismo en que se determine la imposición de la medida de apremio, pues este último supuesto ni siquiera se encuentra previsto en la norma tildada de inconstitucional, contrariamente a lo que aduce la actora.

176. Tampoco se observa que pretenda ampliar la competencia de los tribunales de jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de los juicios de nulidad presentados en contra de cualquier otra autoridad, entidad, órgano y organismo que no pertenezca a la administración pública federal.

177. Lo anterior es así, al ser que en todo caso es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en su calidad de órgano jurisdiccional, quien debe realizar un análisis casuístico de los asuntos que se someten a su jurisdicción para determinar su procedencia de conformidad con los artículos 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o individualar las causas de improcedencia o sobreseimiento, según sea aplicable para cada caso en concreto y en un marco de respeto al ámbito de competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo que la misma Constitución Política del País delimita en su artículo 73, fracción XXIX-H.

178. Al respecto, los artículos que interesan son del tenor siguiente:



LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

"CAPÍTULO I

"Disposiciones Generales

" ...

"**Artículo 2o.** El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

"Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley. ..."

"CAPÍTULO II

"De la Improcedencia y del Sobreseimiento

"**Artículo 8o.** Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

"I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante, salvo en los casos de legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen al acto impugnado.

"II. Que no le competa conocer a dicho Tribunal.

"III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

"IV. Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta Ley.

"Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.

"V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.



"VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.

"VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía.

"Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de esta Ley.

"VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

"IX. Contra reglamentos.

"X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

"XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.

"XII. Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.

"XIII. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

"XIV. Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal.

"XV. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

"No es improcedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.

"XVI. Cuando la demanda se hubiere interpuesto por la misma parte y en contra del mismo acto impugnado, por dos o más ocasiones.

"XVII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley o de una ley fiscal o administrativa.



"La procedencia del juicio será examinada aun de oficio."

"**Artículo 9o.** Procede el sobreseimiento:

"**I.** Por desistimiento del demandante.

"**II.** Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

"**III.** En el caso de que el demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o, si su muerte, deja sin materia el proceso.

"**IV.** Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.

"**V.** Si el juicio queda sin materia.

"**VI.** En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

"El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial."

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

"Capítulo II

"De la competencia del Tribunal y los Conflictos de Intereses

"**Artículo 3.** El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

"**I.** Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;

"**II.** Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

"**III.** Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;



"IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

"V. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

"VI. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

"Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

"VII. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

"VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal.

"IX. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

"X. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;

"XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;



"XII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

"XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

"XIV. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

"XV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias.

"No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

"XVI. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos;

"XVII. Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

"XVIII. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

"XIX. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.

"Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

"El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley."



179. Así, la competencia se instituye como un límite objetivo al ejercicio de la jurisdicción que debe ser acatado por el órgano jurisdiccional atendiendo a la materia o naturaleza del conflicto objeto del litigio y en términos de la legislación que delimita su actuar y que es emitida por el legislador, en ejercicio de sus facultades, cuestión que en el presente caso, a juicio de este Alto Tribunal se encuentra ajustada al parámetro dispuesto en la Constitución Política del País.

180. El hecho de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el caso concreto, se haya arrogado competencia para conocer de un juicio contencioso administrativo presentado por un particular en contra de una resolución emitida por un organismo constitucional autónomo por la que determinó imponer una medida de apremio consistente en una multa, y que constituye, en esencia, la cuestión revisada en el juicio de nulidad *****, en tanto que éste es el primer acto de aplicación de la norma impugnada en el presente medio de control constitucional, no actualiza a manera de consecuencia un error de técnica legislativa que conlleve la inconstitucionalidad de la norma.

181. Menos aún implica que se configure un exceso en el ejercicio de las facultades legislativas que tiene conferidas el Congreso de la Unión, sino que en todo caso, refleja una incorrecta interpretación del supuesto normativo que prevé la procedencia de dicho medio de impugnación por parte del órgano jurisdiccional que conoció del mismo, y si bien esto podría coartar la validez de la resolución que en su caso se dicte por dicho órgano jurisdiccional, esta situación no resulta atribuible al legislador federal ni implica una extralimitación a su ámbito de competencia.

182. Por todo lo anteriormente razonado, se **reconoce la validez del artículo 185** de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, impugnado en este medio de control constitucional.

VIII.3. Análisis de la sentencia impugnada emitida en el juicio de nulidad

183. Criterio jurídico o *ratio decidendi*: el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se extralimitó en el ejercicio de la competencia que tiene conferida en el Texto Constitucional al emitir sentencia en el juicio de nulidad impugnado, lo que lesiona el principio de autonomía e independencia del Instituto Nacional



de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por lo cual se declara su invalidez.

184. En su **primer concepto de invalidez**, el instituto actor destaca que con la emisión de la sentencia en el juicio de nulidad ***** se lesiona la independencia funcional de dicho organismo constitucional autónomo, al ser que el tribunal que conoció del mismo carece de facultades para revisar la medida de apremio impuesta por el instituto actor al sujeto obligado, lo que genera una transgresión de los principios de división de poderes y de legalidad, contenidos en los artículos 6o., 14, 16 y 49 de la Constitución Política del País, al ser que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se extralimitó en el ejercicio de las facultades que tiene conferidas en virtud del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal.

185. A juicio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los conceptos planteados por el instituto actor son **fundados** y suficientes para declarar la invalidez del acto impugnado. Para demostrar lo anterior, se considera necesario en primer término reproducir la sentencia emitida en el juicio de nulidad *****:

**SALA REGIONAL DEL GOLFO
EXPEDIENTE:**

DEMANDANTE:

***** **MAGISTRADO INSTRUCTOR:
RAÚL GUILLERMO GARCÍA APODACA**

"Xalapa-Enríquez, Veracruz, **catorce de octubre de dos mil diecinueve**. Vistos, para dictar SENTENCIA DEFINITIVA, los autos del presente juicio, y

"RESULTANDO

"**1.** Mediante escrito presentado en la oficialía de Partes de la Sala Regional del Golfo el 14 de junio de 2019, *****, por propio derecho, promovió juicio contencioso administrativo contra la resolución de 3 de abril de 2019, dictada en el expediente ***** (sic), a través de la cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales impuso una multa de *****, como medida de apremio.

"**2.** Una vez substanciado el procedimiento, el 1 de octubre de 2019 quedó cerrada la instrucción del juicio, sin necesidad de declaratoria expresa.

**"CONSIDERANDO**

"**PRIMERO.** De conformidad con los artículos 58-2, fracción II, y 58-13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 31, tercer párrafo, 32, 34 y 36, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Magistrado Instructor adscrito a la Sala Regional del Golfo del propio Tribunal es competente para resolver el presente juicio contencioso administrativo.

"**SEGUNDO.** Por tratarse de una cuestión de estudio preferente, en primer término se procede al análisis de la primera causal de improcedencia y sobreseimiento del juicio, planteada por la demandada en su contestación, en la que medularmente adujo lo siguiente:

"• El presente juicio es improcedente en virtud de que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es un organismo constitucional autónomo, respecto del cual este Tribunal no tiene competencia, en términos de los artículos 6 y 72 (sic), fracción XXIX-H, constitucionales.

"• El artículo 72 (sic), fracción XXIX-H, constitucional limita la competencia de este Tribunal a la Administración Pública Federal.

"• El INAI es un organismo autónomo, por lo que es evidente que no pertenece a la Administración Pública Federal.

"• Este Tribunal es incompetente para conocer respecto de cualquier acto que emita algún organismo autónomo, sin importar la materia.

"A juicio de esta Instrucción, la causal de improcedencia y sobreseimiento es **infundada**, atento a las consideraciones siguientes:

"En primer lugar, la resolución impugnada es la dictada el 3 de abril de 2019 en el expediente ***** (sic), a través de la cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales impuso una multa de ***** como medida de apremio.

"Ahora bien, los artículos 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, son del tenor siguiente:

"[SE TRANSCRIBE]

"De los artículos antes transcritos, se advierte que este Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, relativas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



"En consecuencia, resulta claro que no obstante que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales sea un organismo constitucional autónomo, el juicio contencioso-administrativo sí es procedente contra las multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio que dicho instituto emita, tales como la resolución impugnada en el presente juicio.

"**TERCERO.** En la segunda causal de improcedencia y sobreseimiento del juicio, demandada (sic) medularmente adujo lo siguiente:

"• El acto impugnado no es una resolución definitiva, en virtud de que se trata de un acuerdo emitido con posterioridad a la determinación del incumplimiento.

"• El acto impugnado en el presente juicio no resuelve una instancia, sino que forma parte de la etapa de cumplimiento que deriva de una verificación vinculante.

"A juicio de esta Instrucción, la causal de improcedencia y sobreseimiento es **infundada**, toda vez que la resolución combatida sí es una resolución definitiva, pues mediante ella la autoridad impone a la actora una multa en cantidad de *****.

"En efecto, la resolución impugnada sí es una resolución definitiva, ya que se está en presencia de un acto de autoridad que define una situación jurídica que incide en la esfera jurídica de su destinatario, determinando en su contra una multa, pues no se trata de una actuación de trámite para instruir algún procedimiento o instancia, sino de una resolución dictada dentro del mismo.

"A mayor abundamiento, la resolución impugnada constituye el producto final de la voluntad de la autoridad demandada, pues no está sujeto a revisión por un órgano superior ni requiere de actos posteriores para su efectividad.

"En consecuencia, si del acto impugnado se advierte que se trata de un acto aislado que no requiere de otros para que se exprese la última voluntad de la autoridad, ya que con la propia resolución impugnada se determinó una multa a la actora, es claro que sí se trata de una resolución definitiva.

"**CUARTO.** En la tercera causal de improcedencia y sobreseimiento del juicio, demandada (sic) medularmente adujo lo siguiente:

"La actora promueve en su carácter de persona física; sin embargo, lo que en realidad pretende es anular las consecuencias de una resolución del INAI que es inatacable por el sujeto obligado.

"• La litis no es entre una autoridad y un particular, sino entre dos autoridades.



"• La demandada promueve en su carácter de persona física; sin embargo, los agravios que efectúa los plantea con base en las actuaciones que realizó en su carácter de autoridad y como sujeto responsable.

"• De los artículos 6o. constitucional y 97 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se advierte que las resoluciones derivadas de la revisión al cumplimiento de obligaciones de transparencia son inatacables por los sujetos obligados.

"A juicio de esta Instrucción, la causal de improcedencia y sobreseimiento es infundada, atento a las consideraciones siguientes:

"El artículo 201, párrafos primero y último, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dispone los siguientes:

"[SE TRANSCRIBE]

"Del artículo antes transcrito, se advierte que al imponer al servidor público encargado una medida de apremio de carácter económico, ésta no podrá ser cubierta con recursos públicos, esto es, el servidor público deberá cubrir la multa que le sea impuesta con recursos propios.

"Ahora bien, de la página 13 de la resolución impugnada [foja 23 de autos], se advierte que la demandada impuso una multa a ***** , no en su carácter de Titular de la Unidad de Transparencia del ***** , sino como persona física encargada de cumplir las obligaciones que tiene dicho Fondo en materia de transparencia.

"De lo anterior se advierte que, contrario a lo manifestado por la demandada, la litis del presente juicio no se sustenta entre dos autoridades, pues no corresponde a la Unidad de Transparencia del ***** el pago de la multa determinada, sino al particular ***** .

"Finalmente, no obstante que los artículos 6o. constitucional y 97 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establezcan que las resoluciones derivadas de la revisión al cumplimiento de obligaciones de transparencia son inatacables por los sujetos obligados, tal como se indicó en el segundo considerando, la competencia de este Tribunal para conocer respecto de la resolución impugnada derivada de lo establecido en los artículos 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"**QUINTO.** En la cuarta causal de improcedencia y sobreseimiento del juicio, la demandada medularmente adujo lo siguiente:



"• El artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública no puede aplicarse por encima del texto constitucional, en virtud de que debe prevalecer el principio de supremacía constitucional.

"• Se debe ponderar si en el caso concreto debe prevalecer el derecho que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública concede a los sujetos obligados para impugnar los acuerdos que impongan multas, respecto a la supremacía constitucional que restringe ese medio de impugnación, en el sentido de que los sujetos obligados no pueden atacar las resoluciones del INAI.

"La causal de improcedencia y sobreseimiento planteada por la demandada es **inoperante**, pues la autoridad pretende que esta Instrucción se pronuncie respecto de la inconstitucionalidad del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

"Sin embargo, este Juzgador en tanto parte de un Tribunal de control de legalidad de los actos y resoluciones que emiten las autoridades administrativas dependientes del Poder Ejecutivo Federal, carece de competencia para conocer supuestas violaciones constitucionales, puesto que tal facultad es exclusiva de los Tribunales Judiciales Federales.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis V-P-1As-250, sostenida de la Primera Sección de la Sala Superior de este H. Tribunal [R.T.F.J.F.A, quinta época, año V, número 5, marzo de 2005, página 19], cuyo texto es:

"[SE TRANSCRIBE]

"**SEXTO.** En el segundo concepto de impugnación, la actora adujo medularmente que la resolución impugnada es ilegal, en virtud de que no indica de forma clara y precisa cuáles fueron las obligaciones de transparencia que dejó de publicar.

"Al producir la **contestación de demanda**, la representación legal de la autoridad sostuvo la legalidad del acto impugnado, manifestando lo siguiente:

"• De las constancias que obran en autos no se advierte documentación alguna con la que se acredite que el sujeto obligado efectivamente atendió a las obligaciones de transparencia en los términos en que se establecen en la Ley de la materia y que determinó el INAI.

"• Se debe partir del hecho probado de que el sujeto obligado no cumplió con sus obligaciones.

"A juicio de esta Instrucción, el argumento en estudio es **fundado**, atento a las consideraciones siguientes:



"En primer lugar, el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone lo siguiente:

"[SE TRANSCRIBE]

"Del artículo antes transcrito, se advierte que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplicará de manera supletoria a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a falta de disposición expresa.

"Ahora bien, el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es del tenor siguiente:

"[SE TRANSCRIBE]

"Del artículo antes transcrito, se advierte que todo acto administrativo debe estar fundado y motivado, lo que se traduce en la obligación por parte de la autoridad de que, en todos los actos administrativos, entre otros requisitos, se señalen los preceptos jurídicos aplicables al caso en concreto, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión de dicho acto.

"Sin embargo, de la revisión de la resolución impugnada [fojas 11 a 25 de autos], este Juzgador advierte que la autoridad fue omisa en indicar qué obligaciones relativas a la publicación de la información concierne a las obligaciones de transparencia comunes y específicas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública incumplió parcialmente la actora a fin de imponerle la medida de apremio consistente en una multa de *****.

"En efecto, la omisión de la autoridad pone de relieve el incumplimiento al requisito de fundamentación y motivación previsto en los artículos 16 de la Constitución, y 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que la hoy actora quedó en estado de indefensión, al desconocer los motivos de la demandada para imponerle la medida de apremio consistente en una multa.

"No es óbice para lo anterior lo manifestado por la demandada en su oficio de contestación en el sentido de que de los autos no se advierte documentación alguna con la que se acredite que el sujeto obligado efectivamente atendió a las obligaciones de transparencia en los términos en que se establecen en la Ley de la materia y que determinó el INAI.

"En efecto, correspondía a la demandada señalar, con toda precisión, las irregularidades en que incurrió el demandante que motivaron la imposición de la multa, para que así aquél pudiera hacer valer los argumentos y aportar los elementos probatorios que las desvirtuaran.



"Sin embargo, tal como se indicó con anterioridad, la autoridad demandada es omisa en indicar cuáles fueron las obligaciones de transparencia que la actora supuestamente incumplió, por lo que carece de una debida motivación.

"En este orden de ideas, la resolución impugnada es ilegal, al actualizarse la hipótesis de ilegalidad prevista en el artículo 51, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y por tanto, debe declararse su nulidad de conformidad con el artículo 52, fracción II, del ordenamiento invocado.

"Por último, de conformidad con lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, aplicado en sentido contrario, no se plasma en esta sentencia el estudio de los conceptos de impugnación restantes, en virtud de que no contienen un argumento de fondo que resulte fundado y que además dé a la enjuiciante un mayor beneficio que la nulidad decretada en esta sentencia.

"Resulta aplicable la jurisprudencia VII-J-2As-14 de la Segunda Sección de la Sala Superior de este Tribunal [Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Séptima Época, Año II, No. 14, septiembre de 2012, página 10], que es del tenor literal siguiente:

"[SE TRANSCRIBE]

"Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 53-13, 49, 50, 51, fracción II, y 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se RESUELVE:

"I. Han resultado infundadas las causales de improcedencia planteadas por la autoridad demandada en su contestación, por lo que no se sobresee el juicio.

"II. La parte actora probó su pretensión, en consecuencia;

"III. Se declara la nulidad de la resolución impugnada.

"ASÍ LO RESOLVIÓ Y FIRMÓ EL MAGISTRADO INSTRUCTOR DE LA SALA REGIONAL DEL GOLFO, **RAÚL GUILLERMO GARCÍA APODACA**, ANTE EL SECRETARIO DE ACUERDOS, **ANUAR HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ**, QUIEN AUTORIZA Y DA FE CON APOYO EN LAS FRACCIONES II Y V DEL ARTÍCULO 59 DE LA LEY ORGÁNICA DE ESTE TRIBUNAL." [Lo resaltado es propio del original]

186. De la sentencia combatida se advierte que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró la nulidad de la resolución impugnada, consistente en el acuerdo de incumplimiento de tres de abril de dos mil diecinueve emitido por el INAI dentro del expediente de la verificación vinculante ***** , en la



que el instituto determinó la imposición de una medida de apremio consistente en una multa, al considerar que en términos de los artículos 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁶⁹ y 51, fracción II, y 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,⁷⁰ la resolución impugnada no cumplía con el requisito de fundamentación y motivación que deben contener los actos administrativos, por lo que resultaba procedente declarar su ilegalidad.

187. Lo anterior, toda vez que el órgano jurisdiccional en cita consideró que la resolución que controvertió la parte actora reviste la característica de ser definitiva y que, conforme al artículo 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa⁷¹ en correlación con el diverso 185 de la LFTAIP,⁷² es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio establecidas en la LFTAIP, pese a que el INAI es un organismo constitucional autónomo.

188. No obstante, de acuerdo con los supuestos en que dicho tribunal puede asumir competencia para conocer de los asuntos que se someten a su jurisdicción, sobre la base de las leyes federales aplicables en la materia, si bien tiene competencia para conocer de los juicios de nulidad que se promuevan contra

⁶⁹ **Artículo 3.** Son elementos y requisitos del acto administrativo:

"...

"V. Estar fundado y motivado."

⁷⁰ **Artículo 51.** Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

"...

"II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso."

Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

"...

"II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada."

⁷¹ **Artículo 3.** El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

"...

"XIX. Las señaladas en ésta y otras leyes como competencia del Tribunal."

⁷² **Artículo 185.** En contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y es independiente del procedimiento sancionador que en su caso se implemente al infractor."



las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se definen en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo cierto es que conocerá de esos asuntos siempre y cuando se susciten entre la administración pública federal y los particulares, no así de aquellos conflictos suscitados entre los otros Poderes de la Unión y los particulares, o entre estos últimos y los órganos constitucionales autónomos.

189. A partir de lo cual se hace evidente que la procedencia del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se ciñe a las resoluciones dictadas por los órganos de la administración pública federal y la procedencia de tal juicio debe necesariamente correlacionarse con lo que dispone el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política del País.

190. Ello, permite concluir que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se extralimitó en el ejercicio de su ámbito de competencia al dictar la sentencia definitiva de catorce de octubre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad ***** , puesto que, conforme al marco constitucional previamente expuesto y tras la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce en materia de transparencia, el INAI dejó de formar parte de la administración pública federal.

191. En consecuencia, el tribunal en cita carece de facultades para dirimir las controversias que se susciten entre el INAI y los particulares con motivo de las determinaciones que dicte dentro de los procedimientos de verificación del cumplimiento de las obligaciones de los sujetos obligados, inclusive respecto de la imposición de medidas de apremio, pues la revisión de su validez no encuadra o se subsume en una controversia entre la administración pública federal y un particular, ni en la atribución de responsabilidades graves en el ejercicio de funciones públicas o en la imposición de una indemnización por daños patrimoniales.

192. A mayor abundamiento, en el **amparo en revisión 168/2011**⁷³ se determinó que, si bien en la LFTAIPG se disponía la procedencia del recurso de revi-

⁷³ Resuelto por la Primera Sala en sesión de treinta de noviembre de dos mil once por **unanimidad de cinco votos** de los señores Ministros Pardo Rebolledo, Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Ortiz Mayagoitia y presidente Zaldívar Lelo de Larrea y de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas. Páginas 55 y 56 de la sentencia que interesa.



sión en contra de las resoluciones emitidas por el entonces IFAI, en lugar del recurso genérico previsto en materia administrativa, lo cierto es que esa misma ley disponía que las resoluciones del IFAI al resolver los recursos de revisión, serían definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podían impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación, resultando evidente la intención del legislador de excluir al antes Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de las resoluciones recaídas en los recursos de revisión emitidas por dicho instituto, criterio que quedó asentado en la **tesis aislada 1a. XIV/2012**.⁷⁴

193. Lo anterior en todo caso pone de relieve que aun cuando el IFAI pertenecía a la administración pública federal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carecía de competencia para conocer de los juicios de nulidad que se presentaran en contra de las resoluciones que éste emitía, por lo que, a mayor razón, implica que en la actualidad es insostenible la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo para conocer de los juicios presentados en contra de las determinaciones emitidas por el INAI, cuestión retomada a gran-

⁷⁴ De rubro y texto siguientes: "INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EFECTOS DE SUS RESOLUCIONES. Los artículos 49, 50 y 51 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental disponen la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, especificando que dicho recurso procederá en lugar del recurso genérico previsto en materia administrativa. Asimismo, el artículo 59 de 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. En consecuencia, 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 y entidades promuevan algún juicio o recurso ante el Poder Judicial de la Federación. Por lo antes expuesto, los sujetos obligados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental 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."

Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.



des rasgos en las **controversias constitucionales 305/2019⁷⁵ y 347/2019⁷⁶**, así como en la **contradicción de criterios 525/2019⁷⁷**, cuyos razonamientos resultan aplicables por analogía al presente caso.

194. De ahí que el asumir competencia para conocer de un juicio de nulidad en que el particular promovente demandó la nulidad de una resolución emitida por el INAI dentro de un procedimiento de verificación de las obligaciones en materia de transparencia de un sujeto obligado, se traduce en una intromisión injustificada en el ejercicio de las competencias constitucionales de un organismo constitucional autónomo, encargado de la tutela de los derechos de acceso a la información pública y datos personales.

195. Ello es así, pues el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sin tener competencia para ello conforme a la Constitución Política del País, anuló una determinación que el instituto actor dictó en un procedimiento que tiene como objeto la verificación del cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia de los sujetos obligados, lo que afecta el funcionamiento eficaz y autónomo del INAI como órgano garante en materia de transparencia y acceso a la información.

196. En ese tenor, es dable para este Tribunal Pleno arribar a la conclusión que la sentencia dictada por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad número *****⁷⁸, violó el principio de autonomía e independencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, previstos en el artículo 6o., apartado A, base VIII, de la Constitución Política del País, por lo que invadió la esfera de competencia contemplada en dicho ordenamiento normativo para tal organismo constitucional autónomo, y de igual manera excedió su esfera de competencias prevista en el diverso 73, fracción XXIX-H, de la propia Constitución Federal, lo que origina su inconstitucionalidad.

⁷⁵ Páginas 75 a 77 de la sentencia que interesa.

⁷⁶ Párrafos 76 a 80 de la sentencia que interesa.

⁷⁷ Resuelta por la Segunda Sala en sesión de veinte de mayo de dos mil veinte por **unanimidad de cinco votos** de los señores Ministros Pérez Dayán, Aguilar Morales, Franco González Salas y Layne Potisek, y de la señora Ministra Esquivel Mossa.

Páginas 42 a 44 de la sentencia que interesa.



197. Se **declara la invalidez** de la sentencia definitiva impugnada.

IX EFECTOS

198. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

199. Declaratoria de invalidez: En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de la sentencia definitiva dictada por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad

200. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria 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 los puntos resolutivos de esta sentencia a la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.**

201. Notificaciones: Se deberá notificar la presente resolución al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al Poder Ejecutivo de la Federación a través de la Consejería Jurídica, a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados, ambas del Congreso de la Unión.

X. DECISIÓN

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

PRIMERO.—Es **procedente y parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.



SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis, tal como se indica en el apartado VIII de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** de la sentencia definitiva en el juicio de nulidad ***** dictada por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos a la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los términos de los apartados VIII y IX de esta determinación.

CUARTO.—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 resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones impugnadas, a la existencia del acto y norma impugnados y a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández con salvedades en las consideraciones y en contra del párrafo 60, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva. La señora Ministra Esquivel Mossa se ausentó durante esta votación.



Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández con reservas, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra y por el sobreseimiento.

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 apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo 103 y de la jurisprudencia P./J. 12/2008, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Esquivel Mossa anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez de la sentencia definitiva en el juicio de nulidad ***** dictada por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf y Pérez Dayán votaron en contra. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.



En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Firman las señoras Ministras presidenta y la ponente, con el secretario general 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 Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aislada 1a. XIV/2012 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 12/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 657 y Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871, con números de registro digital: 2000235 y 170238, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 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 25 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular y concurrente que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la controversia constitucional 7/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintinueve de mayo de dos mil veintitrés.



Por mayoría de diez votos, el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al considerar que la norma impugnada no amplía la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (en adelante, TFJA) para revisar las actuaciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante, INAI).

Por otro lado, por mayoría de ocho votos, se declaró la invalidez de la sentencia dictada en el juicio de nulidad 1919/19-13-01-06, emitida por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al estimar que excedió sus facultades previstas en el artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional e invadió la esfera competencial del INAI.

De forma respetuosa, señalo que no comparto la declaratoria de validez del precepto impugnado por dos razones fundamentales.

La primera, atiende a que los artículos 6o. y 73 XXIX-H, constitucionales establecen expresamente que el TFJA conocerá exclusivamente de controversias entre la administración pública y particulares, sin que los órganos constitucionales autónomos, incluyendo el INAI, sean incluidos en esa competencia.

Este criterio fue sostenido por unanimidad de votos en la Primera Sala al resolver la controversia constitucional 347/2019, donde se determinó que el TFJA no tiene competencia para dirimir conflictos entre los particulares y el INAI por las determinaciones que dicte este último en los procedimientos de verificación.

El segundo motivo que lleva a separarme del criterio mayoritario se relaciona con la definitividad e inatacabilidad que revisten las resoluciones del INAI. De forma consistente, como se puede comprobar en el voto que emití en la controversia constitucional 308/2017, he sostenido que la única excepción a esta regla de inatacabilidad del contenido de las resoluciones es en el supuesto en que se ponga en peligro la seguridad nacional, caso en que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal está legitimado para acudir a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de un recurso expresamente previsto para tal efecto.

De esa forma, considero que el precepto impugnado vulnera el principio de definitividad e inatacabilidad, pues con ello se permitirá que todas las determinaciones del INAI en la imposición de una medida de apremio (amonestación o multa) puedan ser combatidas ante el TFJA vía el juicio de nulidad, y así se estaría utilizando la controversia constitucional para la revisión de la legalidad tanto de las resoluciones del instituto como del tribunal en comento.



Ahora, no inadierto que, para justificar la constitucionalidad del precepto impugnado, se distingue entre la imposición de las medidas de apremio y su ejecución, señalando que la primera es una atribución exclusiva del INAI y la segunda no necesariamente debe realizarla dicho instituto. Sin embargo, lo cierto es que la norma analizada permite que la imposición de una multa por parte del INAI se vuelva inejecutable, lo que necesariamente debe entenderse como una vulneración a la inatacabilidad de sus resoluciones.

Tampoco paso por alto que para declarar la invalidez del artículo 185 impugnado, pudiera dejarse sin un recurso efectivo al justiciable que considere vulnerados sus derechos por la imposición de la multa. Es decir, ante la imposición de la multa no hay recurso válido por la cuestión de la inatacabilidad de las resoluciones del INAI, no obstante, en cuanto a la ejecución de la sanción, estimo que ésta la deberá combatir la persona servidora pública afectada a través del recurso existente ante el propio INAI o a través del medio legal que sea procedente. Además, la imposición de medidas de apremio está precedida de un apercibimiento y no existe justificación legal alguna para no acatar una resolución del INAI, dada su inatacabilidad, por lo que, en mi opinión, debe privilegiarse la realización de ese objetivo constitucional.

Finalmente, si bien comparto el sentido de la mayoría en cuanto a declarar la invalidez de la resolución emitida por el TFJA al invadir la esfera competencial del INAI, los motivos que me llevan a esa conclusión son distintos. Esto es, toda vez que considero que el artículo impugnado es inconstitucional, y que dicho precepto sirve de fundamento para el acto combatido, entonces por vía de consecuencia este último debe declararse inválido, porque el acto de aplicación de la norma impugnada invade la competencia del INAI al facultar al TFJA para revisar sus determinaciones.

Por las razones expuestas, respetuosamente, me aparto del criterio y las consideraciones que sostuvieron la mayoría de las y los Ministros integrantes de este Alto Tribunal.

Este voto se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la controversia constitucional 7/2020, fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil veintitrés.

Comparto la declaratoria de validez del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, puesto que su contenido, al regular



la procedencia del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contra la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, no vulnera la autonomía del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Asimismo, coincido con la declaración de invalidez de la sentencia reclamada del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya que el referido artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no le otorga a dicho tribunal competencia para enjuiciar actos del INAI, ya que dicho precepto sólo autoriza a ese órgano jurisdiccional para conocer de las multas provenientes de las autoridades que recauden las sanciones económicas decretadas por el instituto.

No obstante, considero necesario enfatizar que si bien no es procedente el juicio de nulidad contra las medidas de apremio impuestas por los organismos garantes, ello tampoco implica que se deje a las personas sancionadas sin un recurso efectivo para evitar los posibles atropellos por parte del INAI, en el entendido de que mediante el juicio de amparo se pueden cuestionar ya que desde mi óptica, las medidas de apremio no están blindadas por la Constitución para considerarlas inatacables.

Considero que en estos casos las personas sancionadas tendrán como alternativa legal promover el juicio de amparo indirecto para combatir cualquier exceso, pues considero que en respeto al orden constitucional y convencional que tenemos que observar como juzgadores, debemos abrir un espacio para la posibilidad de combatir cualquier tipo de abusos, de lo contrario, se dejaría a las personas multadas en un absoluto estado de indefensión.

Estas razones sostienen mi voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 7/2020.

TEMA. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es incompetente para conocer del juicio de nulidad contra multas impuestas como medidas de apremio por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.



1. En sesión de veintinueve de mayo de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.
2. En consecuencia, se reconoció la validez del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, por otra parte, se declaró la invalidez de la sentencia dictada por la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve en el juicio de nulidad 1919/19-13-01-6.

I. Razones de la aclaración

3. La sentencia analizó el artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establece:

"Artículo 185. En contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y es independiente del procedimiento sancionador que en su caso se implemente al infractor."

4. Así, se concluyó que dicho artículo, no vulnera la autonomía del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), porque el supuesto regulado en la norma impugnada no determina la procedencia del juicio de nulidad en contra de la imposición de la multa *per se*, como medida de apremio fijada exclusivamente por el INAI en el ámbito de su competencia y en ejercicio de sus atribuciones, sino que hace referencia a aquellas multas impuestas durante el procedimiento de ejecución de la medida de apremio de que se trate, en términos de las disposiciones aplicables.
5. Al respecto, coincido en que el artículo impugnado no otorga competencia al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de los juicios de nulidad en contra de la imposición de multas por parte del INAI, como medidas de apremio. Sin embargo, considero que se debió limitar la competencia que otorga el artículo de mérito para conocer del juicio de nulidad contra las multas impuestas durante el procedimiento de ejecución de las medidas de apremio.
6. En efecto, como la propia sentencia lo explica, son muy diversos los entes que pudieran hacerse cargo de la ejecución de las medidas de apremio, así la



propia sentencia menciona que "cabe la posibilidad de que alguno de ellos pertenezca a la administración pública federal".¹

7. Por ello, estimo que, en cierto sentido, la sentencia podría dar lugar a interpretar que el juicio de nulidad ante el Tribunal Administrativo referido es procedente contra todas las multas impuestas durante el procedimiento de ejecución; afirmación con la que no puedo estar de acuerdo.
8. En mi opinión, se debe partir de la base de que, constitucionalmente, por regla general, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se limita a los asuntos entre la administración pública federal y los particulares.² Cuestión ésta, que entiendo ya tomaba el proyecto como premisa, por lo que desde mi perspectiva sólo se debía hacer explícito que el artículo impugnado está dirigido a las multas impuestas por los entes de la administración pública federal.
9. Ahora bien, no desconozco que en ciertos asuntos la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede conocer asuntos de entes que no pertenecen a la administración pública federal.³ Por lo que, es importante precisar que la propuesta que expongo en líneas anteriores no tiene como objeto delimitar la competencia del tribunal administrativo referido (ya que ésa no es la materia del presente asunto) sino que más bien obedece a la preocupación de que el artículo en análisis se utilice para extender su competencia para conocer del juicio de nulidad en todos los casos en que se impongan multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, sin importar el ente que la imponga; interpretación que no podría compartir.
10. Por lo anterior, desde mi punto de vista, se debió señalar que la competencia, en esos supuestos, por regla general, se refiere a los conflictos entre particulares y la administración pública federal, y que en todo caso, cuando sea un ente distinto, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se deberá analizar caso por caso. De ahí que formule el presente voto aclaratorio.

Este voto se publicó el viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Ver párrafo 173 de la sentencia.

² De conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal.

³ Véase, por ejemplo, el conflicto competencial 146/2012, resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de seis de enero de dos mil catorce, en el cual se determinó que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el órgano competente para conocer de las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos del entonces Instituto Federal Electoral. Resulta importante precisar que yo no participé en la votación de dicho asunto y en el presente voto no adelanto criterio respecto de mi postura en casos similares, por no ser la materia del presente asunto.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDAN IMPUGNARSE OMISIONES EN ESTA VÍA, TIENE QUE EXISTIR UNA CONDUCTA QUE DEBA SER CUMPLIDA, ASÍ COMO UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE ASÍ LO EXIJA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE LA OMISIÓN POR PARTE DEL EJECUTIVO FEDERAL DE SELECCIONAR Y ENVIAR AL SENADO LAS PROPUESTAS DE PERSONAS CANDIDATAS A OCUPAR EL CARGO DE COMISIONADA O COMISIONADO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, CON BASE EN LAS CONVOCATORIAS 2020 Y 2021.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA MERA EXISTENCIA DE LA OMISIÓN IMPUGNADA, POR SÍ SOLA, NO CONDUCE A QUE SE HAYA VULNERADO LA ESFERA COMPETENCIAL DE LA PARTE ACTORA, LO QUE DEBERÁ SER MATERIA DEL ESTUDIO DE FONDO.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL O LEGAL QUE ESTABLEZCA UN PLAZO O TÉRMINO EN EL QUE SE OBLIGUE AL PODER EJECUTIVO FEDERAL A SELECCIONAR Y ENVIAR AL SENADO LAS PROPUESTAS DE PERSONAS CANDIDATAS PARA OCUPAR EL CARGO DE COMISIONADA O COMISIONADO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, CON BASE EN LAS CONVOCATORIAS 2020 Y 2021, NO ES UN MOTIVO DE IMPROCEDENCIA SINO MATERIA DEL ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN IMPUGNADA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLA CONTRA LA OMISIÓN POR PARTE DEL EJECUTIVO FEDERAL DE SELECCIONAR Y ENVIAR AL SENADO SUS PROPUESTAS DE PERSONAS CANDIDATAS A OCUPAR EL CARGO DE COMISIONADA O COMISIONADO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, CON BASE EN LAS CONVOCATORIAS 2020 Y 2021, NO SE RIGE POR EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL SIETE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIUNO, VIGENTE AL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, NI POR DICHO PRECEPTO ANTERIOR A LA CITADA REFORMA.



VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLA CONTRA LA OMISIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL DE SELECCIONAR Y ENVIAR AL SENADO LAS PROPUESTAS DE PERSONAS CANDIDATAS A OCUPAR EL CARGO DE COMISIONADA O COMISIONADO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, CON BASE EN LAS CONVOCATORIAS 2020 Y 2021, SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS DICHA OMISIÓN SUBSISTA.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA CUENTA CON FACULTADES PARA PROMOVERLA AL PARTICIPAR DE LA NATURALEZA DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE TENGA EL CARÁCTER DE COMISIONADA PRESIDENTA EN SUPLENCIA POR VACANCIA DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, AUTORIZADA POR SU PLENO, PUEDE PROMOVERLA EN NOMBRE DE DICHO ORGANISMO (ARTÍCULO 20, FRACCIONES I Y II, PARTE FINAL, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESTIMARSE.

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CASO EN EL QUE NO RESULTA APLICABLE EL PRECEDENTE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL



44/2021, SOBRE LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA PARA IMPUGNAR NORMAS GENERALES RELACIONADAS CON LA INDUSTRIA ELÉCTRICA.

XIII. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. PROCEDIMIENTO PARA LA SELECCIÓN DE COMISIONADOS O COMISIONADAS DE DICHO ÓRGANO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XIV. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. LA SELECCIÓN DEL CANDIDATO O CANDIDATA A OCUPAR UNA VACANTE EN DICHO ÓRGANO Y SU ENVÍO AL SENADO, CONSTITUYEN UNA COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO A CARGO DEL EJECUTIVO FEDERAL, LA CUAL SURGE EN EL MOMENTO MISMO EN QUE ÉSTE RECIBE LA LISTA ENVIADA POR EL COMITÉ DE EVALUACIÓN.

XV. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. RESULTA DE ESPECIAL INTERÉS CONSTITUCIONAL QUE, CADA VEZ QUE EXISTA UNA VACANTE EN DICHO ÓRGANO, SE LLEVE A CABO A BUEN TÉRMINO EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN PARA CUBRIRLA LO MÁS PRONTO POSIBLE, DENTRO DE LO RAZONABLE.

XVI. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. LA OMISIÓN DEL PODER EJECUTIVO DE EJERCER SU FACULTAD DE PROPONER AL SENADO, PARA SU RATIFICACIÓN, UNA CANDIDATA O CANDIDATO A INTEGRARLA, PUEDE SER INHABILITANTE O NO INHABILITANTE.

XVII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SU MATERIA RADICA EN VERIFICAR SI EXISTE O NO UNA INVASIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE CIERTOS ÓRGANOS O PODERES DETERMINADOS CONSTITUCIONALMENTE.

XVIII. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SE ENMARCAN EN UN ENTENDIMIENTO FLEXIBLE DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

XIX. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.



XX. DIVISIÓN DE PODERES. EL 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.

XXI. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SU ACTUACIÓN NO ESTÁ SUJETA NI ATRIBUIDA A LOS DEPOSITARIOS TRADICIONALES DEL PODER PÚBLICO, SINO A LA PAR DE ESOS PODERES.

XXII. PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS.

XXIII. DIVISIÓN DE PODERES. ENTRE LOS DIVERSOS PODERES DEBE PRESENTARSE UNA COORDINACIÓN O COLABORACIÓN TENDIENTE A LOGRAR UN EQUILIBRIO DE FUERZAS Y/O UN CONTROL RECÍPROCO DEL ACTUAR ESTATAL COMO ELEMENTO INDISPENSABLE PARA PRESERVAR EL ESTADO DE DERECHO.

XXIV. ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XXV. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE.

XXVI. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS FACULTADES REGULATORIAS.

XXVII. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL SERÁN VÁLIDAS SIEMPRE Y CUANDO SE INSERTEN EN UN ÁMBITO REGULATORIO Y NO CONTRADIGAN LO PRESCRITO POR LA LEY.

XXVIII. ESTADO REGULADOR. SU CORRECTO FUNCIONAMIENTO DEPENDE DE QUE CADA PODER U ÓRGANO CUMPLA CON LA PARTICIPA-



CIÓN QUE LE FUE ENCOMENDADA POR LA CONSTITUCIÓN GENERAL EN EL PROCEDIMIENTO DE INTEGRACIÓN DE LOS PODERES U ORGANISMOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS.

XXIX. DIVISIÓN DE PODERES. EL INCUMPLIMIENTO DE UN PODER U ÓRGANO A LA ENCOMIENDA CONSTITUCIONAL DE PARTICIPAR EN EL PROCEDIMIENTO DE INTEGRACIÓN DE UN PODER U ÓRGANO DISTINTO, PUEDE TRASCENDER O NO A LAS COMPETENCIAS DE ÉSTE.

XXX. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. LA ABSTENCIÓN DE UN PODER U ÓRGANO DE CUMPLIR CON LA ENCOMIENDA DE PARTICIPAR EN EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE LAS PERSONAS COMISIONADAS O TITULARES DE DICHS ÓRGANOS, VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DEL ÓRGANO A CONFORMAR.

XXXI. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. LA OMISIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL DE SELECCIONAR Y ENVIAR AL SENADO LAS PROPUESTAS DE PERSONAS CANDIDATAS A OCUPAR EL CARGO DE COMISIONADA O COMISIONADO, CON BASE EN LAS CONVOCATORIAS 2020 Y 2021, AFECTA EL DISEÑO ORIGINALMENTE PREVISTO POR EL CONSTITUYENTE PARA DICHO ÓRGANO, CONFORME AL CUAL EL PLENO SE INTEGRARÍA POR SIETE PERSONAS, QUIENES SERÍAN REEMPLAZADAS BAJO UN ESQUEMA DE ESCALONAMIENTO.

XXXII. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. LA FALTA DE UN PLAZO ESPECÍFICO PARA QUE EL EJECUTIVO FEDERAL ENVÍE AL SENADO LAS PROPUESTAS DE PERSONAS CANDIDATAS A OCUPAR EL CARGO DE COMISIONADA O COMISIONADO DE DICHO ÓRGANO, DEBE ENTENDERSE EN EL SENTIDO DE QUE AQUÉL PUEDE TOMARSE UN TIEMPO RAZONABLE, DE ACUERDO CON SUS FUNCIONES Y COMPROMISOS PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN EN CUESTIÓN, SIEMPRE Y CUANDO ELLO NO REPERCUTA EN EL DISEÑO CONSTITUCIONAL Y EN LA INTEGRACIÓN NECESARIA PARA QUE EL ÓRGANO PUEDA EJERCER TODAS SUS FUNCIONES.



XXXIII. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. LA INATA-CABILIDAD DE LOS ACTOS DEL PROCESO DE SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LAS PERSONAS COMISIONADAS NO ES APLICABLE RESPECTO DE LA OMISIÓN POR PARTE DE UNO DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO QUE PARTICIPAN EN ESE TIPO DE PROCEDIMIENTOS.

XXXIV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

XXXV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA QUE CONDENA AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL A QUE, EN EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES, SELECCIONE Y ENVÍE AL SENADO LAS PROPUESTAS DE PERSONAS CANDIDATAS A OCUPAR EL CARGO DE COMISIONADA O COMISIONADO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 207/2021. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. 28 DE NOVIEMBRE DE 2022. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y MANUEL POBLETE RÍOS.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: La omisión por parte del Ejecutivo Federal de seleccionar y enviar al Senado sus propuestas de personas candidatas a ocupar el cargo de comisionadas de la COFECE, con base en las convocatorias 2020 y 2021.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	21-22
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se tiene por efectivamente impugnada la omisión por parte del Ejecutivo Federal de seleccionar y enviar al Senado sus propuestas de personas candidatas a ocupar el cargo de comisionadas de la Cofece, con base en las convocatorias 2020 y 2021.	22-24



III.	EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO	Sí existe el acto impugnado.	24-28
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	29-31
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	31-33
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	El órgano demandado tiene legitimación pasiva.	33-34
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	La causal de improcedencia relacionada con la no afectación del marco de atribuciones de la Cofece es infundada.	34-37
VIII.	ESTUDIO DE FONDO		37-58
	VIII.1. Origen y naturaleza de la omisión	Se analiza el origen constitucional del procedimiento de selección de comisionadas y comisionados de la Cofece del que deriva la omisión impugnada y se precisa que el no ejercicio de la facultad establecida en el artículo 28, párrafo vigésimo noveno, constitucional puede ser inhabilitante (cuando se generen más vacantes y se impide que el órgano respectivo pueda desplegar adecuadamente todas las atribuciones para las que fue creada por el Constituyente) o no inhabilitante (cuando a pesar de la vacante o vacantes, el organismo puede continuar con su funcionamiento y desplegar todas sus facultades constitucionales y legales).	37-41
	VIII.2. Marco constitucional y jurisprudencial relacionado con el principio de división de poderes y con la autonomía constitucional	Se precisan los alcances del principio de división de poderes en el marco de los órganos constitucionalmente autónomos como la Cofece y, en específico, en los casos en que la Constitución Política del País prevé procedimientos de designación o integración de alguno de los Poderes u organismos constitucionalmente autónomos en los que participan otros Poderes.	41-48



<p>VIII.3. Análisis constitucional de la omisión impugnada</p>	<p>Como consecuencia de la actitud omisiva por parte del Ejecutivo Federal se provocó que el órgano de gobierno de la Cofece no estuviera completamente integrado y, ante ello, no contara con el <i>quorum</i> necesario para desplegar adecuadamente todas las atribuciones para las que fue creada por el Constituyente, además de que se afectó el diseño originalmente previsto por el Constituyente, en el sentido de que el Pleno de la Comisión se integraría por siete personas, quienes serían reemplazadas bajo un esquema de escalonamiento.</p>	<p>49-58</p>
<p>IX. EFECTOS Declaratoria de invalidez</p>	<p>Se ordena al titular del Poder Ejecutivo Federal que, en el plazo de treinta días naturales, contados a partir de la notificación de estos puntos resolutivos, envíe al Senado de la República los nombres propuestos para cada uno de los procedimientos para la designación de integrantes de la Comisión Federal de Competencia Económica pendientes y, en el caso de que el Senado de la República no apruebe dichas propuestas, el Ejecutivo Federal envíe a los subsecuentes aspirantes, en un plazo de diez días naturales.</p>	<p>58-59</p>
<p>X. DECISIÓN</p>	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la inconstitucionalidad de la omisión del Poder Ejecutivo Federal de seleccionar, de entre los aspirantes que obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas en la convocatoria 2020 y en la convocatoria 2021, a los candidatos que debe proponer para su ratificación al Senado como comisionados integrantes del Pleno de la Comisión</p>	<p>59-60</p>



	<p>Federal de Competencia Económica, en términos del apartado VIII de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Se ordena al titular del Poder Ejecutivo Federal para que, en el plazo de treinta días naturales, contados a partir de la notificación de estos puntos resolutive, envíe al Senado de la República los nombres propuestos para cada uno de los procedimientos para la designación de integrantes de la Comisión Federal de Competencia Económica pendientes y, en el caso de que el Senado de la República no apruebe dichas propuestas, el Ejecutivo Federal envíe a los subsecuentes aspirantes, en un plazo de diez días naturales, tal como se precisa en el apartado IX de esta determinación.</p> <p>CUARTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta resolución al Poder Ejecutivo Federal.</p> <p>QUINTO.—Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 207/2021, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante Cofece o la Comisión) en contra de la omisión atribuida al titular del Poder Ejecutivo Federal de seleccionar y enviar al Senado sus propuestas de personas candi-



datas a ocupar el cargo de comisionadas de ese organismo constitucional autónomo, con base en las convocatorias 2020 y 2021.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

A. Reforma constitucional que dio origen a la COFECE

1. El once de junio de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en adelante D.O.F.) el Decreto por el que se reformó el párrafo segundo y se adicionaron los párrafos décimo tercero al trigésimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante también Constitución Política del País o Constitución Federal), con el fin de crear al Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Cofece.

2. En cuanto a la Cofece, que es el organismo que interesa en este asunto, se precisaron los siguientes aspectos:

- **Naturaleza y objeto.** Se le otorgó el carácter de órgano constitucionalmente autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto es garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.¹

- **Integración de su órgano de gobierno.** Se estableció su integración con siete comisionadas y/o comisionados, incluyendo a la persona que ocupe la presidencia;²

¹ "Artículo 28. ..."

"El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos. ..."

² "Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente ..."



- **Procedimiento de designación de comisionadas(os).** La designación se previó de forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal, con la ratificación del Senado.³

- **Duración en el cargo de comisionadas y comisionados.** Se previó que las personas que fueran designadas como comisionadas durarían nueve años en el cargo.⁴

- **Requisitos de las personas aspirantes a comisionadas o comisionados.** Se precisó también que las personas aspirantes a ocupar los cargos de comisionadas o comisionados deberían acreditar el cumplimiento de diversos requisitos ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.⁵

3. En la reforma constitucional en comento se indicó también que el Comité de Evaluación instalaría sus sesiones cada que tuviera lugar una vacante entre

³ "... designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado."

⁴ "Los comisionados durarán en su encargo nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo. En caso de falta absoluta de algún comisionado, se procederá a la designación correspondiente, a través del procedimiento previsto en este artículo y a fin de que el sustituto concluya el periodo respectivo."

⁵ "Los requisitos establecidos fueron:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

"II. Ser mayor de treinta y cinco años;

"III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año;

"IV. Poseer título profesional;

"V. Haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda;

"VI. Acreditar, en los términos de este precepto, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;

"VII. No haber sido secretario de Estado, procurador general de la República, senador, diputado federal o local, gobernador de algún Estado o jefe de Gobierno del Distrito Federal [actualmente dice 'de la Ciudad de México'], durante el año previo a su nombramiento; y,

"VIII. En la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano. ..."



las personas comisionadas, y que decidiría por mayoría de votos y presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendría voto de calidad.

4. De acuerdo con la reforma, **el procedimiento de designación de las personas comisionadas** se rige por los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia y **debe seguir las siguientes etapas:**⁶

i. Convocatoria. El Comité de Evaluación emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante.

ii. Verificación de requisitos. El citado comité verificará que las personas aspirantes cumplan con los requisitos para ocupar el cargo concursado.

⁶ "...

"Los aspirantes a ser designados como Comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.

"El Comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante. Verificará el cumplimiento, por parte de los aspirantes, de los requisitos contenidos en el presente artículo y, a quienes los hayan satisfecho, aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.

"Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia. ...

"El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.

"La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo. ..."



iii. Examen. A quienes hayan satisfecho los requisitos se aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia. Para la formulación del examen de conocimientos el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia.

iv. Selección de aspirantes y envío de lista al Ejecutivo Federal. Por cada vacante, el Comité de Evaluación enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria.

v. Selección de candidato para ratificación. El Ejecutivo, de entre las personas previamente seleccionadas por el Comité de Evaluación, elegirá a una, a quien propondrá para su ratificación al Senado [La Constitución Política del País no prevé un plazo o término para que el titular del Ejecutivo Federal cumpla con esta obligación].

vi. Ratificación en el Senado. La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de las y los senadores presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado.

vii. Procedimiento en caso de rechazo por parte del Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace a la persona propuesta por el Ejecutivo, el presidente de la República someterá una nueva propuesta de entre las personas previamente seleccionadas por el Comité de Evaluación. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede una persona (aspirante) aprobada por el Comité de Evaluación, quien será designada en el cargo de comisionado o comisionada de forma directa por el Ejecutivo.

5. En el transitorio sexto del decreto de reforma constitucional de once de junio de dos mil trece se indicó que, con el objeto de asegurar el escalonamiento en el cargo de las personas comisionadas y comisionados de la Cofece, las



primeras que fueran nombradas concluirían su encargo el último día de febrero de los años dos mil dieciséis, dos mil diecisiete, dos mil dieciocho, dos mil diecinueve, dos mil veinte, dos mil veintiuno y dos mil veintidós.

6. Asimismo, en el citado transitorio se estableció que para los primeros nombramientos el Ejecutivo Federal debería remitir al Senado de la República las propuestas correspondientes dentro de los diez días naturales siguientes. Es decir, el régimen transitorio estableció plazos específicos para determinar la primera integración del organismo constitucional autónomo, de conformidad con lo siguiente:

"I. El Comité de Evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Constitución deberá enviar al Ejecutivo Federal las listas de aspirantes respectivas, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto;

"II. Una vez recibidas las listas, el Ejecutivo Federal deberá remitir sus propuestas al Senado de la República dentro de los diez días naturales siguientes;

"III. El Senado de la República, una vez reunido, contará con un plazo de diez días naturales para resolver sobre la propuesta; y,

"IV. En caso de que respecto de una misma vacante el Senado de la República no apruebe en dos ocasiones la designación del Ejecutivo Federal, corresponderá a éste la designación directa del comisionado respectivo, a partir de la lista de aspirantes presentada por el Comité de Evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Constitución."

B. Procedimientos de selección de comisionadas y comisionados e integración de la COFECE

7. Primer procedimiento de selección.⁷ En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo sexto transitorio antes mencionado, se siguió el procedimiento que a continuación se detalla:

⁷ https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/44513.



- El dieciocho de junio de dos mil trece se publicó en el D.O.F. la "Convocatoria pública para participar en el procedimiento de selección de aspirantes para ocupar los cargos de comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica".

- El tres de agosto de dos mil trece, el Comité de Evaluación aplicó el examen de conocimientos. Cuarenta y un personas obtuvieron calificaciones aprobatorias.

- El nueve de agosto de dos mil trece, el Comité de Evaluación remitió al titular del Poder Ejecutivo Federal una lista de treinta y cinco personas candidatas para ocupar las vacantes en cuestión.

- El diecinueve de agosto de dos mil trece, el presidente de la República envió siete propuestas para su ratificación ante el Senado.

- El diez de septiembre de dos mil trece, el Senado ratificó a Alejandra Palacios Prieto, Jesús Ignacio Navarro Zermeño, Martín Moguel Gloria, Benjamín Contreras Astiazarán, Alejandro Ildelfonso Castañeda Sabido y Francisco Núñez Melgoza. El Senado no ratificó a Luis Alberto Ibarra Pardo, quien también fue propuesto para desempeñar el cargo de comisionado hasta el año dos mil veintiuno, pues no reunió la mayoría calificada necesaria.

- El veintidós de octubre de dos mil trece, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos envió una nueva propuesta al Senado de la República, a fin de que se designara y ratificara a Eduardo Martínez Chombo como comisionado de la Cofece.

- El siete de noviembre de dos mil trece, el Senado de la República ratificó a Eduardo Martínez Chombo como comisionado para el periodo que concluiría el último día de febrero de dos mil veintiuno.

8. Primera integración de la Cofece. Como consecuencia del procedimiento de selección mencionado anteriormente, el órgano de gobierno de la Cofece quedó integrado de la siguiente forma:



Comisionada(o)	Periodo
Alejandra Palacios Prieto	2013 – 2022
Eduardo Martínez Chombo	2013 – 2021
Jesús Ignacio Navarro Zermeño	2013 – 2020
Martín Moguel Gloria	2013 – 2019
Benjamín Contreras Astiazarán	2013 – 2018
Alejandro Ildelfonso Castañeda Sabido	2013 – 2017
Francisco Javier Núñez Melgoza	2013 – 2016

9. Procedimientos posteriores que concluyeron con ratificación. Con motivo de la terminación del periodo por el que fueron designados los comisionados Núñez Melgoza, Castañeda Sabido, Contreras Astiazarán, Moguel Gloria y Navarro Zermeño, se siguieron los siguientes procedimientos de selección y ratificación de nuevos comisionados y comisionadas:

Procedimiento de selección (sustitución del comisionado Núñez Melgoza) ⁸	Procedimiento de selección (sustitución del comisionado Castañeda Sabido) ⁹	Procedimiento de selección (sustitución del comisionado Contreras Astiazarán) ¹⁰
28/agosto/2015	26/octubre/2016	04/septiembre/2017
Publicación de la convocatoria.	Publicación de la convocatoria.	Publicación de la convocatoria.
27/octubre/2015	20/diciembre/2016	31/octubre/2017
Se remitió al titular del Ejecutivo Federal la lista de aspirantes que obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas.	Se remitió al titular del Ejecutivo Federal la lista de aspirantes que obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas.	Se remitió al titular del Ejecutivo Federal la lista de aspirantes que obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas.

⁸ https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/66699.

⁹ https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/70522.

¹⁰ https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/80467.



<p>21/septiembre/2016</p> <p>El presidente de la República envió su propuesta al Senado.</p>	<p>04/abril/2017</p> <p>El presidente de la República envió su propuesta al Senado.</p>	<p>13/abril/2018</p> <p>El presidente de la República envió su propuesta al Senado.</p>
<p>25/octubre/2016</p> <p>El Pleno del Senado ratificó a Brenda Gisela Hernández Ramírez como nueva comisionada de la Cofece, por un periodo de nueve años que concluiría en el año dos mil veinticinco.</p>	<p>20/abril/2017</p> <p>El Pleno del Senado ratificó a Alejandro Faya Rodríguez como nuevo comisionado de la Cofece, por un periodo de nueve años que concluiría en el año dos mil veintiséis.</p>	<p>24/abril/2018</p> <p>El Pleno del Senado ratificó a José Eduardo Mendoza Contreras como nuevo comisionado de la Cofece, por un periodo de nueve años que concluiría en el año dos mil veintisiete.</p>
<p>Procedimiento de selección (sustitución del comisionado Moguel Gloria)¹¹</p>		<p>Procedimiento de selección (sustitución del comisionado Navarro Zermeño)¹²</p>
<p>04/octubre/2018</p> <p>Publicación de la convocatoria.</p>		<p>13/diciembre/2019</p> <p>Publicación de la convocatoria (para mujeres).</p>
<p>20/diciembre/2018</p> <p>Se remitió al titular del Ejecutivo Federal la lista de aspirantes que obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas.</p>		<p>07/febrero/2020</p> <p>Se remitió al titular del Ejecutivo Federal la lista de aspirantes que obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas.</p>
<p>01/febrero/2019</p> <p>El presidente de la República envió su propuesta al Senado.</p>		<p>03/marzo/2020</p> <p>El presidente de la República envió su propuesta al Senado.</p>
<p>24/abril/2019</p> <p>El Pleno del Senado ratificó a Gustavo Rodrigo Pérez Valdespín como nuevo comisionado de la Cofece, por un periodo de nueve años que concluiría en el año dos mil veintisiete.</p>		<p>29/septiembre/2020</p> <p>El Pleno del Senado ratificó a Ana María Reséndiz Mora como nueva comisionada de la Cofece, por un periodo de nueve años que concluiría en el año dos mil veintinueve.</p>

¹¹ https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/89831.

¹² https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/112686.



10. Procedimiento de selección para ocupar la vacante del comisionado Martínez Chombo. Previo a la conclusión del periodo por el que fue ratificado el comisionado Martínez Chombo, se dio inicio al procedimiento respectivo en los siguientes términos:

- El veinticinco de septiembre de dos mil veinte se publicó en el D.O.F. la "Convocatoria pública 2020 para participar en el procedimiento de selección de aspirantes para ocupar la vacante en el órgano de gobierno de la Comisión Federal de Competencia Económica".¹³

- El veinte de noviembre de dos mil veinte, el Comité de Evaluación envió al titular del Ejecutivo Federal la lista de aspirantes para ocupar la vacante en el órgano de gobierno de la Comisión (para un periodo de nueve años que iniciaría a partir del primero de marzo de dos mil veintiuno, en sustitución del comisionado Martínez Chombo).¹⁴

11. Procedimiento de selección para ocupar la vacante derivada del fallecimiento del comisionado Pérez Valdespín. El diez de febrero de dos mil veintiuno, la comisionada presidenta de la COFECE notificó al Comité de Evaluación la existencia de una vacante en el órgano de gobierno con motivo del fallecimiento del comisionado Pérez Valdespín, acaecido el día cuatro anterior. Con motivo de ello y de acuerdo con el párrafo vigésimo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política del País, que prevé que las ausencias absolutas de alguna persona comisionada deberán ser suplidas por un sustituto para que concluya el periodo respectivo, quien deberá ser designado a través del procedimiento ordinario para el nombramiento de nuevas personas comisionadas,¹⁵ se llevaron a cabo las siguientes acciones:

¹³ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601297&fecha=25/09/2020.

¹⁴ <http://www.comitedeevaluacion.org.mx/2020-2/doc/comunicado201120.pdf>.

Hasta el momento no se tiene noticia de que el titular del Ejecutivo Federal haya enviado su propuesta al Senado.

¹⁵ "Los comisionados durarán en su encargo nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo. En caso de falta absoluta de algún comisionado, se procederá a la designación correspondiente, a través del procedimiento previsto en este artículo y a fin de que el sustituto concluya el periodo respectivo. ..."



• El veintitrés de febrero de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación la "Convocatoria Pública 2021 para participar en el procedimiento de selección de aspirantes para ocupar una vacante en el órgano de gobierno de la Comisión Federal de Competencia Económica".¹⁶

• El veinte de abril de dos mil veintiuno, el Comité de Evaluación envió al Ejecutivo Federal la lista de aspirantes para ocupar la vacante en el órgano de gobierno de la Cofece.¹⁷

12. Renuncia de la comisionada Palacios Prieto. A finales de agosto de dos mil veintiuno, la comisionada Palacios Prieto presentó ante el Senado de la República su renuncia con efectos a partir del **nueve de septiembre de dos mil veintiuno**, fecha en la que concluía su periodo como comisionada presidenta.

13. Integración actual de la Cofece. Derivado de la renuncia de la comisionada Palacios Prieto, el Pleno de la Cofece quedó integrado por dos comisionadas y dos comisionados, haciendo un total de cuatro, tal como se advierte de la siguiente tabla:

	Persona comisionada	Periodo
1	Brenda Gisela Hernández Ramírez (quien asumió la presidencia en suplencia por vacancia, al ser la persona con más antigüedad de entre las y los comisionados).	25 de octubre de 2016 – 24 de octubre de 2025
2	Alejandro Faya Rodríguez	27 de abril de 2017 – 26 de abril de 2026
3	José Eduardo Mendoza Contreras	24 de abril de 2018 – 23 de abril de 2027
4	<u>Vacante – Por la muerte del comisionado Pérez Valdespín (2021)</u> <i>*Terminación anticipada*</i>	25 de abril de 2019 – 24 de abril de 2028

¹⁶ https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611999&fecha=23/02/2021.

¹⁷ <http://www.comitedeevaluacion.org.mx/2021/doc/com20042021.pdf>.

Hasta el momento no se tiene noticia de que el titular del Ejecutivo Federal haya enviado su propuesta al Senado.



5	Ana María Reséndiz Mora	29 de septiembre de 2020 – 28 de septiembre de 2029
4	<u>Vacante – Por la conclusión del cargo del comisionado Martínez Chombo (2021)</u>	2013 – 2021
4	<u>Vacante – Por la renuncia de la comisionada Palacios Prieto (2021)</u> <i>*Terminación anticipada*</i>	2013 – 2022

14. **Exhortos y solicitudes dirigidas al Ejecutivo Federal.** El doce de mayo de dos mil veintiuno, la Comisión de Economía del Senado de la República emitió un dictamen por el cual exhortó al titular del Poder Ejecutivo Federal a que remitiera el nombre de las personas candidatas a ocupar las vacantes del órgano de gobierno de la Cofece.

15. El nueve de agosto de dos mil veintiuno, la entonces comisionada presidenta de la Cofece, Alejandra Palacios Prieto, giró el diverso oficio PRES-CFCE-2021-136, en el que solicitó a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal su apoyo para que el Ejecutivo Federal seleccionara a los aspirantes de la convocatoria 2020 y la acumulada convocatoria 2021, y remitiera sus propuestas al Senado para su ratificación.

16. El diez de septiembre de dos mil veintiuno, la comisionada presidenta en suplencia por vacancia giró el oficio PRES-CFCE-2021-157 a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal con la finalidad de solicitarle de nueva cuenta su colaboración para que se enviara la lista de aspirantes que fueron elegidos en términos de las convocatorias 2020 y 2021 y que debían ser propuestas para su ratificación ante el Senado.

17. El trece de septiembre de dos mil veintiuno se publicó en la Gaceta del Senado el Punto de Acuerdo emitido en el dictamen de la Comisión de Economía, por virtud del cual se exhortó al titular del Poder Ejecutivo Federal a que remitiera a dicha Cámara el nombre de las personas candidatas a ocupar las vacantes del órgano de gobierno de la Comisión.



C. Trámite de la controversia constitucional

18. Presentación de la demanda. El tres de diciembre de dos mil veintiuno, Brenda Gisela Hernández Ramírez, en su carácter de comisionada presidenta de la Cofece, promovió controversia constitucional en contra del titular del Poder Ejecutivo Federal, a quien atribuyó la omisión de seleccionar y enviar al Senado sus propuestas de personas candidatas para ocupar las vacantes existentes en la Cofece, de entre quienes obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas en las convocatorias 2020 y 2021.

19. Conceptos de invalidez. En su demanda, la Cofece expuso que la omisión impugnada:

- **Viola el principio de división de poderes**, pues al no formularse las propuestas de las personas candidatas para ocupar las vacantes en los cargos de comisionadas o comisionados, se impide que el órgano de gobierno de la Comisión pueda ejercer las funciones que le fueron encomendadas por la Constitución Federal, tales como emitir las resoluciones que derivan de procedimientos administrativos, las normas generales necesarias para su funcionamiento y la toma de decisiones relacionadas con su estructura orgánica e institucional.¹⁸

¹⁸ En este contexto, la parte actora sostiene que el Poder Ejecutivo Federal ejerce un control de hecho y de derecho sobre la Cofece, pues imposibilita el ejercicio de todas aquellas funciones que requieren de una votación calificada (de cinco integrantes del Pleno), como la emisión de disposiciones regulatorias, nombramientos clave en la estructura orgánica y la resolución de procedimientos en materia de barreras a la competencia e insumos esenciales. Por lo tanto, existe una **intromisión** indirecta en el actuar de la Cofece que se extiende a todas sus funciones.

Señala también que se acredita la existencia de una **dependencia** de la Cofece al Poder Ejecutivo, ya que diversas decisiones y atribuciones que tiene encomendadas el referido órgano por mandato directo de la Constitución Política del País y de la Ley Federal de Competencia Económica quedan sujetas o supeditadas a que el mencionado Poder cumpla con la obligación constitucional que le corresponde dentro del procedimiento de selección de las personas comisionadas.

Identifica también una **subordinación**, ya que el Pleno de la Cofece no tiene posibilidad de ejercer un curso de acción distinto por no existir una alternativa para que pueda subsanar la afectación que le genera la falta de integrantes del Pleno y el quorum de votación de mayoría calificada establecido en la CPEUM y en la LFCE.

La Cofece invoca como aplicables, en lo conducente, las sentencias dictadas en los precedentes siguientes: controversias constitucionales 10/2009 y 10/2005.



- **Afecta la autonomía administrativa-orgánica y técnico-funcional de la Cofece**, ya que actualmente el Pleno de ese organismo se encuentra conformado por cuatro integrantes, lo que imposibilita de manera absoluta e indefinida el ejercicio de las atribuciones que requieren mayoría calificada de al menos cinco votos conforme al marco constitucional y legal aplicables, tales como: emitir o reformar su estatuto orgánico; nombrar o remover a los titulares de la autoridad investigadora y de secretaría técnica; ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia; determinar la existencia y regular el acceso a insumos esenciales; ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos; emitir disposiciones regulatorias exclusivamente para el cumplimiento de sus atribuciones, entre otras.

- **Transgrede el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución Política del País**, pues la omisión contraviene de manera flagrante los principios y directrices establecidos en los artículos 28, 89, fracción III y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obligan de manera expresa al titular del Poder Ejecutivo Federal a nombrar a los integrantes del órgano colegiado encargado de la materia de competencia económica. Asimismo, se afecta la integración del Pleno de la Cofece, establecido en esos mismos preceptos constitucionales, así como sus deliberaciones y el ejercicio de las facultades constitucionales. Esa transgresión perjudica la autonomía orgánica-administrativa y técnico-normativa de la Cofece, configurada desde los preceptos constitucionales citados con anterioridad.

- **No resulta aplicable la regla establecida en el último párrafo del artículo 28 constitucional**, que establece que "Todos los actos del proceso de selección y designación de los comisionados son inatacables", pues esa disposición está diseñada para evitar que los interesados puedan dilatar o entorpecer el proceso de nombramiento mediante la impugnación de los diversos actos que lo integran, pero no se refiere a la inatacabilidad de las omisiones en el proceso.

20. Admisión y trámite. Por acuerdo de seis de diciembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente correspondiente, registrarlo bajo el número 207/2021 y turnarlo a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.



21. En consecuencia, el catorce de diciembre de dos mil veintiuno la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; tuvo como demandado al Poder Ejecutivo Federal, a quien se requirió para que presentara su contestación y manifestara bajo protesta de decir verdad si existen o no documentales relacionadas con el procedimiento de nombramiento de las comisionadas o los comisionados del órgano constitucional autónomo promovente y, en su caso, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de esos documentos; y se dio vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

22. **Contestación de demanda.** Mediante escrito recibido el catorce de febrero de dos mil veintidós, María Estela Ríos González, en su carácter de consejera jurídica del Ejecutivo Federal y en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la demanda.

23. En el escrito de contestación se invocaron las siguientes **causales de improcedencia**:

• **Inexistencia de los actos u omisiones impugnadas.** Se actualiza la causal de improcedencia que deriva del artículo 19, fracción IX, en relación con el 20, fracción III, ambos 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),¹⁹ pues no existe disposición legal dirigida al Poder Ejecutivo Federal que de manera explícita o implícita establezca un plazo o término para enviar la propuesta con las personas elegidas para ser ratificadas ante el Senado de la República como comisionadas o comisionados de la Co-fece y, en consecuencia, resulta inexistente la omisión que se le atribuye.²⁰

¹⁹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley. ..."

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; ..."

²⁰ El Poder Ejecutivo considera aplicables los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las controversias constitucionales 32/2000 y 10/2008, en tanto que allí se indicó que para determinar la existencia de los actos omisivos es indispensable que exista el presupuesto de un imperativo legal.



• **Falta de interés legítimo del actor.** Se surte la causal de improcedencia que deriva del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria,²¹ en relación con el artículo 28 de la Constitución Federal, pues la omisión impugnada no afecta el marco constitucional de atribuciones que le han sido otorgadas a la Cofece, ya que éstas se enmarcan en un procedimiento que es facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, y en el cual no tiene participación alguna la Comisión accionante, por lo que no se actualiza un principio de afectación en la esfera competencial de ese organismo.²² Además, ninguno de los argumentos propuestos por la Cofece se encamina a demostrar una afectación a su esfera jurídica, verdadera, directa y actual.

24. Como argumentos en contra de los conceptos de invalidez se señaló que:

• **El proceso de selección y designación de los comisionados es inatacable** en términos del artículo 28, párrafos vigésimo y vigésimo primero, de la Constitución Política del País.

• **El artículo 28 constitucional no establece una temporalidad** para considerar que el Ejecutivo Federal incurrió en una omisión como lo pretende hacer valer la parte actora.

• **No hay una violación al principio de división de poderes**, pues de ningún modo el Ejecutivo Federal, por sí mismo, o a través de alguna otra dependen-

²¹ "Artículo 19. ..."

"VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ..."

²² Se invocan como aplicables las tesis 2a. XVI/2008, titulada: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN.", 1a. CXIX/2014 (10a.), de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE ACTOS DIRIGIDOS A UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL SÓLO SI AFECTAN SU ESFERA DE ATRIBUCIONES." y 1a. CXVIII/2014 (10a.), de epígrafe: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL."



cia o entidad federal, invaden la esfera jurídica de la Cofece, ni pueden realizar sustitutivamente las atribuciones de ese organismo; la omisión impugnada no tiene como finalidad trasladar las funciones de la Cofece al Poder Ejecutivo Federal. En este sentido, la Comisión no acredita en qué forma se le subordina al Poder del Ejecutivo Federal, ni se advierte que se genere dependencia de ese Poder.

• **No se afecta la autonomía de la Cofece ni la supremacía constitucional**, pues no existen elementos que permitan concluir que las supuestas omisiones reclamadas tengan como efecto invadir la autonomía de dicho organismo; máxime que de conformidad con el artículo 18 de la Ley Federal de Competencia Económica (en adelante LFCE),²³ cuenta con la capacidad operativa suficiente

²³ **Artículo 18.** El Pleno deliberará de forma colegiada y decidirá los casos por mayoría de votos, salvo las decisiones que requieran una mayoría calificada en los términos de esta Ley.

"Las deliberaciones del Pleno deberán contar con los votos de todos los Comisionados. Los Comisionados no podrán abstenerse de votar. Los Comisionados que se encuentren ausentes durante las sesiones del Pleno deberán emitir su voto por escrito antes de la sesión o dentro de los cinco días siguientes a la sesión respectiva.

"En los casos en que los Comisionados no puedan ejercer su voto por causas debidamente justificadas o estén impedidos para ello, y exista empate en la votación del Pleno, el Comisionado Presidente contará con voto de calidad para decidir estos casos.

"Las sesiones del Pleno serán de carácter público, excepto aquellas porciones en que se traten temas con Información Confidencial. Sólo será considerada Información Confidencial la declarada como tal bajo los supuestos establecidos en esta Ley y demás disposiciones aplicables. El Pleno deberá fundar y motivar la resolución en la que determine que una sesión no será pública.

"La Comisión deberá hacer pública la versión estenográfica de sus sesiones.

"Los acuerdos y resoluciones del Pleno también serán de carácter público y sólo se reservarán las partes que contengan Información Confidencial o Reservada, en los términos establecidos en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

"Corresponde al Pleno el ejercicio de las atribuciones señaladas en las fracciones II, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII, XXIV y XXV del artículo 12 de esta Ley, y las demás atribuciones concedidas expresamente al Pleno en esta Ley. Las atribuciones señaladas en el artículo 12, fracción II, cuando deriven del procedimiento previsto en el artículo 94 de esta Ley; así como las previstas en sus fracciones XVII y XXII, sólo podrán ser ejercidas por el Pleno cuando las mismas sean resueltas con el voto afirmativo de cuando menos cinco Comisionados.

"El Pleno determinará en el estatuto orgánico el ejercicio directo o por delegación de las atribuciones previstas en el artículo 12 de esta Ley que no estén comprendidas en los supuestos señalados en el párrafo anterior.

"En el estatuto orgánico de la Comisión se establecerán las facultades que ejercerán las diversas unidades de la misma, las cuales estarán bajo el mando y supervisión del Pleno o del Comisionado Presidente, según se trate."



para resolver los casos competencia de su Pleno, a través del voto de la mayoría de las personas comisionadas que se encuentren presentes. Por ello, independientemente de la potencial ausencia de alguna de las personas que integren el Pleno, dicho artículo prevé el voto de calidad de quien ocupe la presidencia, ante la imposibilidad de votos de alguna otra persona integrante del Pleno o cuando exista empate en la votación.

- La circunstancia de que actualmente la Cofece se integre solamente por cuatro personas comisionadas deriva de la renuncia efectuada por la comisionada Alejandra Palacios Prieto el nueve de septiembre de dos mil veintiuno, así como de la última lista de aspirantes remitida al Ejecutivo Federal el veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, la cual no forma parte del reclamo realizado al Ejecutivo Federal, según manifestó expresamente la parte actora en su escrito de demanda, ya que dicha lista apenas fue enviada por el Comité de Evaluación. De ahí que la imposibilidad de la Cofece para alcanzar la mayoría calificada exigida por la ley para alguna de sus facultades no sea atribuible a las omisiones impugnadas sino, en todo caso, a la falta de selección de alguna de las personas candidatas contempladas en la última lista de aspirantes remitida al Ejecutivo Federal, la cual no es materia de este juicio constitucional y, por tanto, no puede ser analizada conjuntamente como lo pretende la actora.

25. Pedimento: El fiscal general de la República no emitió opinión en el presente asunto.

26. Alegatos: Tanto la Cofece como el Poder Ejecutivo Federal formularon alegatos.

27. Cierre de la instrucción: El doce de abril de dos mil veintidós, la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción para efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

28. El Pleno 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), de la Constitución Política del País y 10,



fracción I y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,²⁴ por tratarse de un conflicto entre un organismo constitucionalmente autónomo y el Poder Ejecutivo de la Unión, en el que si bien no se plantea la inconstitucionalidad de alguna norma general, se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno debido a la relevancia que tiene la afectación planteada.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

29. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con el artículo 41, fracción I,²⁵ de la ley reglamentaria, resulta necesario determinar cuál es el acto u omisión específicamente reclamado por la Cofece.

30. En el respectivo apartado de la demanda, la parte actora señaló como tal el siguiente:

"IV. OMISIÓN CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA

"La omisión del Ejecutivo Federal de seleccionar, de entre los aspirantes que obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas en la Convocatoria 2020

²⁴ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión. ..."

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."

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; ..."

²⁵ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. 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; ..."



y en la Convocatoria 2021 –definidas en el Glosario–, a los candidatos que debe proponer para su ratificación al Senado como Comisionados integrantes del Pleno de la Cofece.

"Al respecto, el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el procedimiento de selección, propuesta y ratificación de los Comisionados de la Cofece, el cual deberá realizarse conforme a lo previsto en dicho artículo en caso de falta absoluta de algún Comisionado o cuando haya fenecido el plazo estipulado para su nombramiento (vacante).

"En dicho procedimiento se prevé la participación del Comité de Evaluación, como se indica más adelante, así como la **facultad de ejercicio obligatorio –no potestativa–** del titular del Ejecutivo Federal de seleccionar, entre los aspirantes que le haya enviado el Comité de Evaluación, a un candidato, y posteriormente proponerlo a la Cámara de Senadores para su ratificación:

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 28 ...

"Los Comisionados durarán en su encargo nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo. En caso de falta absoluta de algún comisionado, se procederá a la designación correspondiente, a través del procedimiento previsto en este artículo y a fin de que el sustituto concluya el periodo respectivo.

"...

"El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado ...' [Énfasis añadido].

"Por su parte, la fracción III del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la misma obligación del Presidente de la



República, como titular del Ejecutivo Federal, consistente en '[N]ombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica'.

"En términos de los preceptos constitucionales señalados, el titular del Poder Ejecutivo Federal está obligado a seleccionar y proponer ante el Senado, para su ratificación, el nombramiento de los candidatos que ocuparán cada vacante de Comisionado de esta Comisión. Esto, en aras de preservar la regularidad en la integración y funcionamiento de otros Poderes Públicos, como parte de una función de Jefe de Estado y en apego al principio de división de poderes.

"No obstante, el titular del Ejecutivo Federal ha sido omiso, de manera manifiesta, irrazonable y sostenida, en el ejercicio de dicha facultad de carácter obligatorio, aun cuando el Comité de Evaluación envió las listas de los aspirantes para las Convocatorias 2020 y 2021, desde el 20 de noviembre de 2020 y el 20 de abril de 2021, respectivamente, tal como se señala en los hechos y se acredita en los conceptos de invalidez que se desarrollan a continuación."

31. Por lo tanto, se tiene como impugnada la omisión por parte del Ejecutivo Federal de seleccionar y enviar al Senado sus propuestas de personas candidatas a ocupar el cargo de comisionadas de la COFECE, con base en las convocatorias 2020 y 2021.

III. EXISTENCIA DE LA OMISIÓN IMPUGNADA

32. De acuerdo con el artículo 41 de la ley reglamentaria,²⁶ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe verificar si en el presente caso existe la omisión impugnada. Para ello, se toma en consideración que tanto la parte demandada –al contestar la demanda– como la actora –en su escrito de alegatos– hicieron referencia a la controversia constitucional 32/2000, resuelta por el

²⁶ **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; ..."



Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de mayo de dos mil uno,²⁷ así como a la diversa 10/2008, fallada también por el Pleno en sesión de veintinueve de enero de dos mil nueve.²⁸

33. En el primero de esos precedentes se sostuvo, en lo que aquí interesa, que para determinar la existencia de una omisión "... debe existir un deber o una conducta que deba ser cumplida, lo cual debe derivar de algún precepto que lo exija",²⁹ de donde se advierte que para la configuración de una omisión, deben existir dos elementos:

- a) Un deber o conducta que deba ser cumplida; y,
- b) Un precepto constitucional o legal que así lo exija.

34. En el segundo precedente citado se retomó el criterio antes referido, el cual ha sido reiterado posteriormente, tal como se advierte, por ejemplo, de la tesis 2a. XLII/2012 (10a.), de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AL SER INEXISTENTE LA OMISIÓN ALEGADA POR EL MUNICIPIO ACTOR EN EL SENTIDO DE QUE EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO NO SE HIZO CARGO DEL SOSTENIMIENTO DE LOS PROCESADOS Y/O SENTENCIA-

²⁷ Por unanimidad de ocho votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Silva Meza y presidente en funciones Castro y Castro. No asistieron los señores Ministros presidente Góngora Pimentel y Aguinaco Alemán, previo aviso a la presidencia, así como la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, por estar realizando otras actividades inherentes a su cargo.

En esa controversia, la parte actora impugnó la Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de julio de mil novecientos noventa y tres, en específico sus artículos 1o., 11, 12, 13, 14, 16 y cuarto transitorio.

²⁸ Por unanimidad de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia; la señora Ministra Luna Ramos y el señor Ministro Franco González Salas dejaron a salvo su criterio respecto de las omisiones legislativas. No asistió el Ministro Cossío Díaz por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial.

²⁹ Ver página 138, penúltimo párrafo, de la sentencia dictada en la controversia constitucional 32/2000.



DOS DEL FUERO COMÚN UBICADOS EN LA CÁRCEL MUNICIPAL, PROCEDE DECRETAR EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO.³⁰

35. Como ya quedó precisado en el apartado anterior, en el presente caso se impugna la omisión por parte del Ejecutivo Federal de seleccionar y enviar al Senado sus propuestas de personas candidatas a ocupar el cargo de comisionadas de la Cofece, con base en las convocatorias 2020 y 2021.

36. Para verificar si esa omisión existe, resulta necesario recordar que el artículo 28 de la Constitución Federal prevé el procedimiento para seleccionar a las comisionadas y comisionados de la Cofece, y en su párrafo vigésimo noveno establece la obligación del Ejecutivo Federal de seleccionar, de entre las personas aspirantes que hayan obtenido las calificaciones aprobatorias más

³⁰ Texto: "Al resolver las controversias constitucionales 32/2000 y 10/2008, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que puede analizarse individualmente la existencia de los actos omisivos combatidos y, posteriormente, su validez, pues para determinar su existencia se estudia el imperativo legal para actuar de determinada manera. Así, en el supuesto de que el Municipio actor impugne la omisión en que, a su juicio, incurre el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco al no hacerse cargo del sostenimiento de los procesados y/o sentenciados del fuero común ubicados en la cárcel municipal, para determinar la existencia de la alegada omisión debe definirse si existe o no la obligación de aquel Poder de hacerse cargo de tales sujetos. Al respecto, conforme al artículo 37 de la Ley de Ejecución de Penas del Estado de Jalisco, en los Municipios donde no existan instituciones estatales preventivas o de readaptación social, los internos serán reclusos en instalaciones municipales, cuyas autoridades brindarán las condiciones de atención institucional o de readaptación social, según sea el caso, pudiendo celebrar un convenio de coordinación con el Ejecutivo Estatal para prestar la atención de manera conjunta. En este sentido se está en presencia de una situación particular, en la que procesados y/o sentenciados por delitos del orden común son reclusos, por una razón específica establecida en ley –no impugnada–, en cárceles municipales, a cuyas autoridades se les encomienda su guarda, custodia y atención –función que pueden implementar junto con el Ejecutivo Estatal, mediante la firma de un convenio de coordinación que no se ha celebrado– correspondiéndoles, por tanto, sufragar los gastos derivados de su manutención. De lo anterior se concluye que es inexistente la omisión alegada por el Municipio pues, al no corresponder al Ejecutivo, en este supuesto en concreto –no impugnado–, hacerse cargo del sostenimiento de los procesados y/o sentenciados del fuero común reclusos en la cárcel municipal, sino al propio Municipio, el Ejecutivo Estatal no incurre en incumplimiento a una obligación establecida en ley y, en tales condiciones, al no existir el presupuesto que condiciona la existencia de la omisión impugnada, esto es, un deber o una conducta de hacer incumplida, procede decretar el sobreseimiento en la controversia constitucional, conforme al artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, materia constitucional, Libro IX, junio de dos mil doce, Tomo 1, página 602, registro digital: 2000963.



altas, al candidato o candidata que propondrá para su ratificación al Senado.³¹ Esto es, existe una actuación esperada a cargo del Poder Ejecutivo Federal establecido directamente en la norma constitucional, para contribuir a la correcta y completa integración de la Cofece.

37. De las constancias remitidas junto con la contestación de la demanda se advierte que los días veinte de noviembre de dos mil veinte y veinte de abril de dos mil veintiuno, el Comité de Evaluación envió al Ejecutivo Federal los listados de las personas que obtuvieron las calificaciones más altas en los procedimientos de selección derivados de las convocatorias 2020 y 2021; sin embargo, no existe constancia alguna que acredite que se haya elegido y enviado al Senado, para su ratificación, las propuestas de candidatas o candidatos para ocupar las vacantes que existen en la Cofece, a que se refieren dichas convocatorias.

38. Luego, resulta posible concluir que hasta la fecha no se ha realizado la selección correspondiente ni el envío al Senado de las propuestas de las personas que deben ocupar las vacantes que existen en el Pleno de la Cofece.

39. Cabe señalar que la mera existencia de la omisión impugnada, por sí sola, no conduce a que se haya vulnerado la esfera competencial de la Cofece. El estudio de esa afectación será materia del estudio de fondo que en su caso se realice de los conceptos de invalidez formulados por la parte actora.

40. No pasa inadvertido que al contestar la demanda, el Ejecutivo Federal señaló que la referida omisión resulta inexistente y debe sobreseerse porque no hay disposición legal alguna que establezca un plazo o término en el que se le obligue a seleccionar y enviar al Senado las propuestas de candidatas o candidatos para los cargos de comisionada o comisionado de la Cofece con base en las convocatorias 2020 y 2021.

³¹ **"Artículo 28. ...**

"El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. **El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado. ...**"



41. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que efectivamente, no existe algún plazo establecido en la Constitución Política del País o en alguna ley, que permita definir el tiempo que tenía el Ejecutivo Federal para cumplir con la obligación antes mencionada; sin embargo, el análisis de las consecuencias que tiene el que no exista un plazo constitucional o legal en los términos referidos está estrechamente vinculado con el fondo del asunto, pues tiene que ver más bien con la existencia de una justificación para no cumplir con la obligación reclamada y, por tanto, tal aspecto será abordado en el apartado correspondiente al estudio sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la omisión impugnada.

42. Resulta aplicable la tesis P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."³²

IV. OPORTUNIDAD

43. El artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria reformado mediante decreto publicado en el D.O.F. el siete de junio de dos mil veintiuno, vigente al momento de la presentación de la demanda,³³ establece que en tratándose de actos u omisiones, el plazo para presentar la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que:³⁴

³² Texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia constitucional, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

³³ La demanda se presentó el tres de diciembre de dos mil veintiuno.

³⁴ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y



a) Conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;

b) Se haya tenido conocimiento del acto u omisión, o de su ejecución; o,

c) El actor se ostente sabedor de ellos.

44. Las hipótesis que regula ese precepto no resultan aplicables en el presente caso, pues no se impugna una resolución o acuerdo, por ende, no puede computarse el plazo a partir de la fecha en que se notificó algún acto de esa naturaleza.

45. Tampoco existe alguna norma constitucional o legal que establezca algún plazo o término para que el Ejecutivo Federal envíe al Senado las propuestas de personas a ocupar el cargo de comisionada o comisionado de la Cofece, de ahí que no exista un parámetro legal o constitucional que permita definir a partir de qué momento comenzó a correr el plazo de 30 días a que se refiere el mencionado artículo 21, fracción I.

46. Además, cuando el Comité de Evaluación envió al Ejecutivo Federal los listados de las personas que obtuvieron las calificaciones más altas en los procedimientos de selección derivados de las convocatorias 2020 y 2021, esto es, el veinte de noviembre de dos mil veinte y veinte de abril de dos mil veintiuno, todavía no entraba en vigor la reforma al artículo 21 antes referido, razón por la que no podría aplicarse ese plazo computado a partir de esas fechas.

47. Por las mismas razones, no puede aplicarse el plazo de treinta días a partir de que la Cofece se ostentó sabedora de la omisión cuestionada.

48. En este contexto, resulta importante destacar que previo a la reforma de junio de dos mil veintiuno, la ley reglamentaria no regulaba la posibilidad de que se impugnaran omisiones y, por ende, el artículo 21 no preveía algún plazo

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."



o hipótesis para esos casos.³⁵ De ahí que, aun cuando las omisiones que ahora se impugnan hayan surgido bajo la vigencia de la ley anterior, las hipótesis que se prevenían entonces tampoco podrían resultar aplicables al presente caso.

49. Debido a lo expuesto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en la especie resulta necesario acudir al criterio establecido en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."³⁶ Ello, pues tal criterio resultaba aplicable previo a la reforma de junio de dos mil veintiuno y además establece un criterio razonable que ha sido reiterado por el Pleno y las Salas en innumerables ocasiones.

50. Por lo tanto, si en el presente caso quedó acreditado que sí existe la omisión que se atribuye al Ejecutivo Federal y que ésta subsistía al momento en que se presentó la demanda, debe concluirse que la presentación de la demanda fue oportuna.

51. Lo anterior no implica que el plazo de treinta días establecido en el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria vigente resulte inaplicable a todas

³⁵ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

³⁶ Texto: "El artículo 21 de la ley reglamentaria no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia constitucional, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296, registro digital: 183581.



las controversias constitucionales, sino solamente para este caso específico, dadas sus características especiales y atento a las razones expuestas con anterioridad.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

52. La Cofece es un organismo constitucional autónomo en términos del artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Federal,³⁷ y por tanto, es uno de los entes legitimados para promover la controversia constitucional de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso I), de ese mismo ordenamiento.³⁸

53. Además, la demanda fue firmada por Brenda Gisela Hernández Ramírez, en su carácter de comisionada presidenta en suplencia por vacancia en términos del artículo 19 de la LFCE,³⁹ quien acreditó tal carácter y fue autorizada por el Pleno de la Cofece para presentar controversia constitucional "en contra de diversas omisiones del titular del Poder Ejecutivo", por lo que cumple con la representación de dicho organismo de conformidad con el artículo 20, fracción I y II, parte final, de la referida ley.⁴⁰

³⁷ **Artículo 28.** ...

"El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos. ..."

³⁸ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión. ..."

³⁹ **Artículo 19.** El Comisionado Presidente presidirá el Pleno y a la Comisión. En caso de ausencia, le suplirá el Comisionado de mayor antigüedad y, a igualdad de antigüedad, el de mayor edad."

⁴⁰ **Artículo 20.** Corresponde al Comisionado Presidente:



54. Luego, si la controversia constitucional se promovió por un organismo constitucional autónomo a través de quien demostró ostentar el cargo con facultades suficientes para representarlo, debe reconocerse su legitimación.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

55. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria, tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, el Poder u órgano que hubiere incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia.⁴¹

56. En el presente caso, la omisión impugnada se atribuye al Poder Ejecutivo Federal, quien según el artículo 11, párrafo tercero, de la ley reglamentaria, puede ser representado por la persona que sea titular de la Secretaría de Estado, jefatura de departamento administrativo o de la Consejería Jurídica del Gobierno, conforme lo determine el presidente de la República, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley que rige a la administración pública federal.⁴²

"I. Actuar como representante legal de la Comisión con facultades generales y especiales para actos de administración y de dominio, pleitos y cobranzas, incluso las que requieran cláusula especial conforme a la Ley;

"II. Otorgar poderes a nombre de la Comisión para actos de dominio, de administración, pleitos y cobranzas y para ser representada ante cualquier autoridad administrativa o judicial, ante tribunales laborales o ante particulares; así como acordar la delegación de las facultades que correspondan, en los términos que establezca el estatuto orgánico. Tratándose de actos de dominio sobre inmuebles destinados a la Comisión o para otorgar poderes para dichos efectos, se requerirá la autorización previa del Pleno. El Presidente estará facultado para promover, previa aprobación del Pleno, controversias constitucionales en términos de lo previsto por el inciso I), de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

⁴¹ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

" ...

"II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia; ..."

⁴² **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.



57. Además, del "Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan" publicado en el D.O.F. el nueve de enero de dos mil uno se advierte que la persona titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal tendrá "la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público".

58. De la lectura que se realiza a la contestación de demanda se advierte que fue firmada por María Estela Ríos González, en su carácter de consejera jurídica del Ejecutivo Federal, lo que acreditó con el nombramiento emitido por el presidente de la República, y no obra constancia alguna de la que se desprenda que el titular del Ejecutivo Federal haya designado a alguna otra persona (servidora pública) para actuar en su representación en esta controversia.

59. Por consiguiente, se tiene por acreditada la legitimación de la parte demandada en la presente controversia constitucional.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

60. La parte demandada señala que se surte la causal de improcedencia que deriva del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria,⁴³ en relación con

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

⁴³ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:



el artículo 28 de la Constitución Política del País, pues la omisión impugnada no afecta el marco constitucional de atribuciones que le han sido otorgadas a la Cofece, ya que éstas se enmarcan en un procedimiento que es facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, en el cual no tiene participación alguna la Comisión accionante, por lo que no se actualiza un principio de afectación en la esfera competencial de ese organismo. Además, ninguno de los argumentos propuestos por la Cofece se encamina a demostrar una afectación a su esfera jurídica, verdadera, directa y actual.

61. Debe desestimarse la causal de improcedencia invocada por la parte demandada, ya que si bien es cierto que la omisión impugnada se encuentra relacionada con una facultad que está conferida únicamente al Ejecutivo Federal,⁴⁴ también lo es que de la demanda se advierte que la Cofece se duele, entre otras cosas, de que la omisión combatida provoca que el Pleno de ese organismo no se encuentre debidamente integrado y, en consecuencia, no cuente con el *quorum* necesario para poder tomar diversas decisiones relacionadas con el ejercicio de sus atribuciones y competencias constitucionales y legales, lo cual evidencia que sí existe un planteamiento de afectación en sentido amplio en términos de la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), titulada: "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."⁴⁵

"...

VIII. Cuando de la demanda se advierte que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁴⁴ Como ya se ha mencionado anteriormente, el presidente de la República es el único facultado para enviar al Senado las propuestas de personas candidatas a ocupar los cargos de comisionadas o comisionados de la Cofece.

⁴⁵ Texto: "La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplica-



62. Por ello, el análisis relacionado con la afectación a la esfera de competencias de la Cofece se encuentra estrechamente relacionado con el fondo del asunto y, por ende, la causal de improcedencia invocada debe desestimarse en términos de la tesis P./J. 92/99, que lleva por título: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."⁴⁶

63. No pasa inadvertido el criterio recientemente emitido por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 44/2021, en la que, por mayoría de seis votos,⁴⁷ se determinó sobreseer la controversia promovida por la Cofece en contra del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el D.O.F. el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

ción del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.". Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, materia constitucional, Libro 25, diciembre de dos mil quince, Tomo I, página 33, registro digital: 2010668.

⁴⁶ Citada en el párrafo 39 de esta sentencia.

⁴⁷ Votaron a favor del sobreseimiento las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea. En contra votaron las Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández, así como los Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



64. Al respecto, basta decir que en aquel asunto se impugnaron normas generales relacionadas con la industria eléctrica que, de acuerdo con el criterio mayoritario, no afectaban la esfera competencial de la Cofece; mientras que en este caso se impugna una omisión atribuida al Ejecutivo Federal que nada tiene que ver con las normas combatidas en aquel precedente.

65. Al no haberse planteado más causales de improcedencia por las partes ni advertirse de oficio la actualización de alguna, se procede al estudio de fondo de las violaciones expuestas en la demanda.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

66. En sus conceptos de invalidez, la parte actora sostiene que la omisión por parte del Ejecutivo Federal de seleccionar y enviar al Senado sus propuestas de personas candidatas a ocupar el cargo de comisionadas de la Cofece, con base en las convocatorias 2020 y 2021, ha provocado que dicho organismo se encuentre imposibilitado para ejercer a plenitud las atribuciones que le encomienda la Constitución Política del País, lo que afecta su autonomía y vulnera el principio de división de poderes.

67. Para determinar si tal argumento resulta fundado o no, se considera necesario analizar, en principio, cuál es el origen y naturaleza de la omisión impugnada; después, cuál es el marco constitucional y jurisprudencial relacionado con el principio de división de poderes y con la autonomía constitucional de dicho organismo; y finalmente, si la omisión, que en este caso se atribuye al Ejecutivo Federal, afectó la esfera de competencias de la Cofece.

VIII.1. Origen y naturaleza de la omisión impugnada

68. De acuerdo con los argumentos de la parte actora, la omisión que se atribuye al Ejecutivo Federal tuvo lugar con motivo de dos procedimientos para seleccionar a dos personas como comisionadas de la Cofece, derivados de las convocatorias 2020 y 2021.

69. Este tipo de procedimientos de selección de comisionados o comisionadas de la Cofece se encuentra regulado en el artículo 28 de la Constitución Política del País.



70. Ese precepto constitucional prevé, en lo que aquí interesa,⁴⁸ que el procedimiento de selección comienza con una convocatoria emitida por el Comité de Evaluación, quien verifica además que las personas aspirantes cumplan con los requisitos para ocupar el cargo concursado. Luego, se aplica un examen de conocimientos a quienes hayan satisfecho los requisitos respectivos. Por cada vacante, el referido comité debe enviar al Ejecutivo Federal una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, de entre aquellas personas que hubieren obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. De esa lista, el Ejecutivo Federal debe elegir a una persona y proponerla para su ratificación al Senado. Finalmente, el Senado hará la ratificación dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta. También se previó el procedimiento que debe seguirse en caso de que el Senado rechace la propuesta enviada por el Ejecutivo.⁴⁹

71. Resulta de especial importancia el párrafo vigésimo noveno del mencionado artículo 28 constitucional, pues en él se establece una competencia de ejercicio obligatorio a cargo del Ejecutivo Federal al señalar que "El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado".⁵⁰

72. Esa competencia constitucional de ejercicio obligatorio surge en el momento mismo en que el Ejecutivo Federal recibe la lista enviada por el Comité

⁴⁸ El desarrollo completo del procedimiento puede consultarse en el apartado de "Antecedentes y trámite de la demanda", subapartado "A. Reforma constitucional que dio origen a la Cofece" de esta sentencia.

⁴⁹ En caso de que la Cámara de Senadores rechace a la persona propuesta por el Ejecutivo, el presidente de la República someterá una nueva propuesta de entre las personas previamente seleccionadas por el Comité de Evaluación. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede una persona (aspirante) aprobada por el Comité de Evaluación, quien será designada en el cargo de comisionado o comisionada de forma directa por el Ejecutivo.

⁵⁰ **Artículo 28. ...**

"El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. **El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado. ...**"



de Evaluación con los nombres de las personas que obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas del examen.

73. Estamos ante una facultad o competencia de ejercicio obligatorio –y no potestativo– porque a partir de que el titular del Ejecutivo Federal recibe la lista enviada por el Comité de Evaluación, queda constreñido a elegir al candidato o candidata que considere mejor y a enviar su propuesta al Senado para su ratificación.⁵¹

74. En este sentido, si bien la Constitución Federal no prevé un plazo determinado para que el Ejecutivo Federal envíe su propuesta al Senado, debe tomarse en cuenta que de acuerdo con el propio Constituyente, el órgano de gobierno de la Cofece **debe estar integrado por siete personas, y no menos**, por lo que resulta de especial interés constitucional que cada vez que exista una vacante en el referido órgano, se lleve a cabo a buen término el procedimiento de selección para cubrir la vacante lo más pronto posible, dentro de lo razonable, a fin de no obstaculizar las labores y desempeño de dicho órgano constitucional autónomo.

⁵¹ Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha abordado las diferencias entre las facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio principalmente en lo que respecta a los órganos legislativos, sin embargo, las definiciones y diferenciaciones realizadas resultan aplicables también a las obligaciones establecidas en la Constitución Federal para otro tipo de Poderes, autoridades u organismos. En este sentido, resultan aplicables las definiciones que al respecto se contienen en la jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro y texto siguientes: "ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. En atención al citado principio los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio. Las primeras son aquellas en las que dichos órganos pueden decidir si las ejercen o no y el momento en que lo harán; de manera que esta competencia en sentido estricto no implica una obligación, sino la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales, es decir, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir libremente si crean determinada norma jurídica y el momento en que lo harán. Por su parte, las segundas son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de hacer 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 si no se realizan, 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 expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales, o en el de sus disposiciones transitorias.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1528, registro digital: 175869.



75. Por ello, esta facultad de ejercicio obligatorio debe ejercerse en un plazo breve pero razonable, entendido como aquel que resulte necesario, de acuerdo con las actividades del titular del Ejecutivo Federal, para hacer una elección informada del mejor perfil y enviar la propuesta al Senado; ello, siempre y cuando la dilación del plazo no se extienda de tal forma que provoque alguna afectación en el *quorum* o integración mínima necesaria para que la Cofece pueda ejercer todas sus funciones, o impida que se mantenga el diseño originalmente establecido por el Constituyente.

76. En caso de que el titular del Ejecutivo Federal no ejerza la facultad mencionada, pueden generarse dos tipos de omisiones:

a) Omisión inhabilitante. Surge cuando, derivado de la omisión, se generen más vacantes y se impide que la Cofece pueda desplegar adecuadamente todas las atribuciones para las que fue creada por el Constituyente; y,

b) Omisión no inhabilitante. Cuando a pesar de la vacante o vacantes, la Cofece puede continuar con su funcionamiento y desplegar todas sus facultades constitucionales y legales.

77. Una vez expuesto lo anterior, se procede a analizar el marco constitucional y jurisprudencial en relación con el principio de división de poderes y con la autonomía constitucional que, según los argumentos de la Cofece, fueron violentados por el Ejecutivo Federal.

VIII.2. Marco constitucional y jurisprudencial relacionado con la autonomía constitucional de la Cofece

78. Como ha sido reiterado en una multiplicidad de precedentes, y más recientemente en la sentencia dictada en la controversia constitucional 169/2017,⁵²

⁵² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de primero de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con alguna consideración adicional, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en lo que respecta al apartado VIII.6, en la parte relativa al preámbulo de estudio de las violaciones alegadas.



la materia de una controversia constitucional radica en verificar si existe o no una invasión de competencias entre ciertos órganos o Poderes determinados constitucionalmente.

79. Lo que se busca analizar es si un acto, norma u omisión de un órgano o Poder afecta el régimen de competencias de otro. Al respecto, los órganos constitucionales autónomos, como la Cofece, se enmarcan en un entendimiento flexible de la división de poderes contemplado en el **artículo 49** de la Constitución Política del País y que constituye un mecanismo normativo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, tanto orgánico, como funcional con el fin último de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías.⁵³

80. En relación con los organismos constitucionales autónomos, el Tribunal Pleno determinó, a partir del reconocimiento de que se trata de un principio evolutivo, que funcionan bajo la idea de **equilibrio constitucional** que no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas,⁵⁴ mediante un régimen de **cooperación y coordinación** que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder

⁵³ **Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Véase tesis de jurisprudencia **P.J.J. 52/2005** de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época, página 954 del Tomo XXII (julio de 2005), del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTER-INSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

⁵⁴ Tesis de jurisprudencia **P.J.J. 20/2007** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época, página 1647 del Tomo XXV (mayo de 2007), del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS." Al respecto se determinó que la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado Mexicano.



público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación de un Estado de derecho.⁵⁵

81. En este sentido, se ha sostenido que los postulados del artículo 49 constitucional son evolutivos y que a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el Poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado, de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales. La actuación de estos órganos constitucionalmente autónomos no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), pero se encuentran a la par de esos Poderes.⁵⁶ Bajo este entendimiento amplio, se advierten las siguientes conclusiones:

82. La primera, que las autoridades públicas sólo pueden actuar conforme a las atribuciones que expresamente les confiere el ordenamiento jurídico sobre

⁵⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 78/2009 de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época, página 1540 del Tomo XXX (julio de 2009), del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL 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 AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA."

⁵⁶ Ver jurisprudencia P./J. 12/2008, de rubro y texto: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de dos mil ocho, página 1871, registro digital: 170238.



la base de lo que prevea la Constitución Política del País para los órganos superiores del Estado Mexicano.⁵⁷

83. La segunda, que la propia existencia y autonomía de los Poderes tradicionales y de los órganos constitucionalmente autónomos se encuentra resguardada por la Constitución Política del País, la cual contiene un entramado de mecanismos en el que participan unos y otros a fin de proteger la subsistencia, autonomía y adecuado funcionamiento de las instituciones básicas del Estado Mexicano.

84. Consideraciones que conllevan a su vez, por una parte, que las atribuciones que se le encomiendan a cada Poder no están aisladas o separadas de las que corresponden a los otros (sino que se interrelacionan) y, por otra parte, que habrá unos casos en que, para realizar determinado acto o función, será indispensable la intervención conjunta de dos o más Poderes u órganos –como sucede con el nombramiento de algunos funcionarios públicos–, y otros casos en que las funciones "propias" de un órgano serán revisadas por otro Poder. De hecho esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que entre los diversos Poderes de un Estado no sólo existe, sino que debe presentarse una coordinación o colaboración tendiente a lograr un equilibrio de fuerzas y/o un control recíproco del actuar estatal como elemento indispensable para preservar el Estado de derecho.⁵⁸

⁵⁷ Véase la jurisprudencia P./J. 9/2006 del Tribunal Pleno, de rubro y texto: "PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS. El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) **competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas.**" Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de dos mil seis, Tomo XXIII, página 1533, registro digital: 175847.

⁵⁸ Jurisprudencia P./J. 78/2009 del Tribunal Pleno, de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. EL 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 AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. El artículo 49 de la Constitución Política de



85. En este contexto, resulta importante también destacar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha advertido que el modelo constitucional mexicano ha adoptado en el artículo 28 de la Constitución Política del País, en el que se enmarca a la Cofece, la concepción del Estado Regulador. Esta idea se desarrolló a partir de lo resuelto el siete de mayo de dos mil quince en la controversia constitucional 117/2014.⁵⁹

86. En dicho precedente se determinó que el "**Estado regulador**" consiste en la organización a través de la cual el Estado Mexicano deposita en determinados órganos independientes la regulación de aspectos de **alta complejidad**

los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera 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 aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, Tomo XXX, página 1540, registro digital: 166964.

⁵⁹ Resuelta en sesión de siete de mayo de dos mil quince, en lo general, por unanimidad de once votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Respecto del análisis del tercer concepto de invalidez, relativo al plazo de las 24 horas en que, según el artículo trigésimo octavo de la ley aplicable, debe realizarse un trámite de portabilidad, la propuesta se aprobó por mayoría de nueve votos. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán votaron en contra.



y especialización con el fin de atender de manera más eficiente las necesidades y demandas de la sociedad.⁶⁰ El diseño responde a la lógica de que esos órganos, por su autonomía y **pericia técnica**, son aptos para producir disposiciones generales en contextos altamente dinámicos y técnicos, generalmente de difícil acceso para un proceso legislativo, y que requieren de un seguimiento a corto plazo con la posibilidad de adaptarse a la realidad.

87. El Pleno destacó que el modelo de Estado regulador en la Constitución Política del País apuntala un nuevo parámetro de control para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen el encargo institucional de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de manera independiente únicamente por referencia a **racionalidades técnicas especializadas**, al gozar de un catálogo propio de facultades regulatorias, **cuyo fundamento ya no se condiciona a lo que dispongan los Poderes clásicos**.⁶¹

88. Así, el Tribunal Pleno determinó, **por una parte**, modular el principio de legalidad con base en la premisa de que los organismos constitucionales autónomos especializados, como el IFT en dicho precedente, pueden regular la materia,⁶² **siempre que no haya previsión en ley, o bien, que cuando habiéndola, no la contradiga**.⁶³ **Por otra**, reconoció que el Congreso de la Unión tiene

⁶⁰ Tesis de jurisprudencia **P.J.J. 46/2015 (10a.)** del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 339 del Libro 26 (enero de 2016), Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: "ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

⁶¹ Tesis de jurisprudencia **P.J.J. 45/2015 (10a.)** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Décima Época, página 38 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: "INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SU FUNCIÓN REGULATORIA ES COMPATIBLE CON UNA CONCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EVOLUTIVA Y FLEXIBLE."

⁶² Tesis de jurisprudencia **P.J.J. 44/2015 (10a.)** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Décima Época, página 36 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: "INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS FACULTADES REGULATORIAS."

⁶³ Tesis de jurisprudencia **P.J.J. 49/2015 (10a.)** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Décima Época, página 40 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: "INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL SERÁN VÁLIDAS SIEMPRE Y CUANDO SE INSERTEN EN UN ÁMBITO REGULATORIO Y NO CONTRADIGAN LO PRESCRITO POR LA LEY."



por regla general la competencia para regular el sector de telecomunicaciones, radio y televisión de manera "**concurrente**" con el IFT, con independencia de que dicho organismo constitucional cuente con una **nómina competencial propia** que puede usar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales.⁶⁴

89. En este contexto, cuando la Constitución Federal prevé un procedimiento de designación o integración de alguno de los Poderes u organismos constitucionalmente autónomos en el que participan otros Poderes, se espera que cada uno de ellos cumpla con la participación que le fue encomendada, de tal modo que su actuación permita la debida integración y correcto funcionamiento del organismo o Poder cuya conformación se encuentra en proceso, a fin de que éste pueda desplegar todas las atribuciones que le fueron asignadas por el Constituyente, en ejercicio de su autonomía. Ésta es una aspiración de orden constitucional que involucra a todos los poderes públicos a través de un objetivo común para la materialización de la finalidad del Estado y un correcto funcionamiento del Estado regulador.

90. De lo contrario, esto es, si uno de los Poderes u órganos encargados de la designación de quienes deben ocupar puestos clave para la debida integración de otro Poder u órgano no cumple con la encomienda que le fue asignada por la Constitución Política del País, pueden ocurrir dos escenarios:

a) Que a pesar de la incompleta integración temporal, el órgano mantenga una conformación tal que le permita continuar con su funcionamiento regular y desplegar todas sus facultades constitucionales y legales. En este caso, la transgresión constitucional provocada por el Poder que no ha cumplido con su participación en el procedimiento de selección respectivo, si bien constituye una violación constitucional que debe ser reparada, no trasciende de manera fundamental en las competencias del Poder u organismo constitucional autónomo cuya conformación se encuentra en proceso.

⁶⁴ Tesis de jurisprudencia **P.J. 44/2015 (10a.)** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Décima Época, página 36 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: "INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS FACULTADES REGULATORIAS."



b) Que como consecuencia de la incompleta integración, se impida que el órgano pueda desplegar todas las atribuciones para las que fue creado por el Constituyente y, en consecuencia, se afecte su autonomía constitucional. En este segundo caso, la violación constitucional sí trasciende de manera fundamental en el Poder u organismo constitucional autónomo cuya conformación se encuentra en proceso y, en consecuencia, dicha transgresión deberá subsanarse a la brevedad.

91. Lo anterior se entiende de manera especial en los procedimientos de selección de las personas comisionadas o titulares de los órganos constitucionales autónomos, pues tales órganos forman parte de un régimen de cooperación y coordinación, pesos y contrapesos, creado para evitar el abuso en el ejercicio del poder público, y de acuerdo con el diseño constitucional, cuentan con autonomía plena respecto de los otros Poderes.

92. Por ello, no resulta admisible que otro poder público, al abstenerse de cumplir con la encomienda de participar en el procedimiento de selección respectivo, transgreda el diseño constitucional e impida que el órgano constitucional autónomo pueda tomar las decisiones y desplegar las funciones para las que fue creado, ya que ello genera una violación al principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal y a la propia autonomía constitucional del órgano.

VIII.3. Análisis constitucional de la omisión impugnada

93. En la especie, tal como quedó acreditado con las constancias remitidas junto con la contestación de la demanda, se advierte que los días veinte de noviembre de dos mil veinte y veinte de abril de dos mil veintiuno, el Comité de Evaluación entregó al Ejecutivo Federal los listados de las personas que obtuvieron las calificaciones más altas en los procedimientos de selección derivados de las convocatorias 2020 y 2021; sin embargo, no existe constancia alguna de la que se desprenda que el presidente de la República haya elegido y enviado al Senado, para su ratificación, las propuestas de candidatas o candidatos para ocupar las vacantes que existen en la Cofece, a que se refieren dichas convocatorias.



94. Derivado de la actitud omisiva por parte del Ejecutivo Federal, se paralizaron los procedimientos de selección referidos en las convocatorias 2020 y 2021 y, en consecuencia, la integración de la Cofece pasó a una situación precaria, lo que se evidenció con la posterior renuncia presentada por la comisionada Palacios Prieto, con efectos a partir del nueve de septiembre de dos mil veintiuno (antes de que se promoviera la presente controversia constitucional),⁶⁵ pues en lugar de estar conformada por siete comisionados, como lo ordena el artículo 28 constitucional, quedó integrada por cuatro, tal como se advierte de la siguiente tabla:

	Persona comisionada	Periodo
1	Brenda Gisela Hernández Ramírez (quien asumió la presidencia en suplencia por vacancia, al ser la persona con más antigüedad de entre las y los comisionados).	25 de octubre de 2016 – 24 de octubre de 2025
2	Alejandro Faya Rodríguez	27 de abril de 2017 – 26 de abril de 2026
3	José Eduardo Mendoza Contreras	24 de abril de 2018 – 23 de abril de 2027
4	<u>Vacante – Por la muerte del comisionado Pérez Valdespín (2021)</u> <i>*Terminación anticipada*</i>	25 de abril de 2019 – 24 de abril de 2028
5	Ana María Reséndiz Mora	29 de septiembre de 2020 – 28 de septiembre de 2029
4	<u>Vacante – Por la conclusión del cargo del comisionado Martínez Chombo (2021)</u>	2013 – 2021
4	<u>Vacante – Por la renuncia de la comisionada Palacios Prieto (2021)</u> <i>*Terminación anticipada*</i>	2013 – 2022

95. Ello derivó en la falta de *quorum* necesario para la toma de diversas decisiones y, en consecuencia, incidió en el desempeño de las funciones cons-

⁶⁵ La demanda se presentó el tres de diciembre de dos mil veintiuno.



titudinal y legalmente conferidas a la Cofece, pues de acuerdo con los artículos 28 de la Constitución Política del País y 12, fracciones II, XVII y XXII, 18, último párrafo, y 30 de la LFCE, se requiere de una votación calificada de **cuando menos cinco de sus integrantes** para realizar los siguientes actos:

- Emitir o reformar su estatuto orgánico (artículo 28, párrafo vigésimo, fracción III, de la Constitución Federal),⁶⁶ así como disposiciones regulatorias para el cumplimiento exclusivo de sus atribuciones (artículo 12, fracciones XVII y XXII,⁶⁷ en relación con el 18, último párrafo, de la LFCE).⁶⁸

⁶⁶ **Artículo 28.** ...

"La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se registrarán conforme a lo siguiente:

" ...

"III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;

" ... "

⁶⁷ **Artículo 12.** La Comisión tendrá las siguientes atribuciones: ...

"XVII. Emitir Disposiciones Regulatorias exclusivamente para el cumplimiento de sus atribuciones, así como su estatuto orgánico, que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación;

" ...

"XXII. Publicar las Disposiciones Regulatorias que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, entre las que deberán comprenderse las siguientes materias:

"a) Imposición de sanciones;

"b) Prácticas monopólicas;

"c) Determinación de poder sustancial para uno o varios Agentes Económicos;

"d) Determinación de mercados relevantes;

"e) Barreras a la competencia y la libre concurrencia;

"f) Insumos esenciales; y,

"g) Desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los Agentes Económicos.

"Para la expedición de las disposiciones regulatorias deberá realizarse consulta pública, salvo que a juicio de la Comisión se puedan comprometer los efectos que se pretenden lograr con dichas disposiciones o se trate de situaciones de emergencia.

"Con independencia de la publicación de las disposiciones regulatorias a que se refiere esta Ley, la Comisión deberá expedir directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos, previa consulta pública, en los términos del artículo 138 de esta Ley, en materia de:

"a) Concentraciones;

"b) Investigaciones;

"c) Beneficio de dispensa y reducción del importe de las multas;

"d) Suspensión de actos constitutivos de probables prácticas monopólicas o probables concentraciones ilícitas;

"e) Determinación y otorgamiento de cauciones para suspender la aplicación de medidas cautelares;

"f) Solicitud del sobreseimiento del proceso penal en los casos a que se refiere el Código Penal Federal, y



- Ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia; determinar la existencia y regular el acceso a insumos esenciales, así como ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos, cuando deriven de los procedimientos de investigación para determinar insumos esenciales o barreras a la competencia (artículo 12, fracción II,⁶⁹ en relación con el 18, último párrafo, de la LFCE).

- Nombrar y remover al titular de la autoridad investigadora (artículo 30 de la LFCE).⁷⁰

96. Asimismo, de acuerdo con el estatuto orgánico (que no puede ser modificado actualmente por no existir el número de integrantes necesarios en el Pleno) la Cofece actualmente tampoco puede nombrar y remover al secretario técnico (artículo 19 del estatuto orgánico).⁷¹

97. La imposibilidad para ejercer ese tipo de facultades incluso ha quedado materializada en los acuerdos CFCE-290-2021 y CFCE-291-2021, de veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, en los que el Pleno de la Cofece determinó

"g) Las que sean necesarias para el efectivo cumplimiento de esta Ley; ..."

⁶⁸ **Artículo 18.** El Pleno deliberará de forma colegiada y decidirá los casos por mayoría de votos, salvo las decisiones que requieran una mayoría calificada en los términos de esta Ley. ...

"Corresponde al Pleno el ejercicio de las atribuciones señaladas en las fracciones II, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII, XXIV y XXV del artículo 12 de esta Ley, y las demás atribuciones concedidas expresamente al Pleno en esta Ley. **Las atribuciones señaladas en el artículo 12, fracción II, cuando deriven del procedimiento previsto en el artículo 94 de esta Ley; así como las previstas en sus fracciones XVII y XXII, sólo podrán ser ejercidas por el Pleno cuando las mismas sean resueltas con el voto afirmativo de cuando menos cinco Comisionados.** ..."

⁶⁹ **Artículo 12.** La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"II. Ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia; determinar la existencia y regular el acceso a insumos esenciales, así como ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los Agentes Económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos; ..."

⁷⁰ **Artículo 30.** El titular de la Autoridad Investigadora será designado y removido por el Pleno de la Comisión **por mayoría calificada de cinco Comisionados.**"

⁷¹ **Artículo 19.** El Secretario Técnico es el titular de la Secretaría Técnica. Será nombrado y removido por el Pleno por mayoría calificada y deberá cumplir con los requisitos siguientes: ..."



suspender el plazo a que se refiere el último párrafo del artículo 138 de la LFCE,⁷² por no contar con la votación calificada de cinco votos a que se refiere el artículo 18, último párrafo, de la citada legislación. Los acuerdos citados son los siguientes:

- Acuerdo CFCE-290-2021, por el que el Pleno de la Cofece determinó suspender el plazo a que se refiere el último párrafo del artículo 138 de la LFCE respecto del "Anteproyecto de los lineamientos para la emisión de opiniones o resoluciones en el otorgamiento de licencias, concesiones, permisos y análogos, por medios electrónicos ante la Comisión Federal de Competencia Económica".⁷³

⁷² **Artículo 138.** En la elaboración y expedición de las disposiciones que contengan las directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos a que hace referencia el artículo 12, fracción XXII, de esta Ley, se estará a lo siguiente:

"I. La Comisión mandará publicar un extracto del anteproyecto en el Diario Oficial de la Federación, e íntegramente en el sitio de Internet de la Comisión, a efecto de abrir un periodo de consulta pública por treinta días a fin de que cualquier interesado presente opiniones a la Comisión sobre el anteproyecto respectivo. Asimismo, se deberá solicitar, y en su caso, recabar la opinión del Instituto Federal de Telecomunicaciones;

"II. Al término del plazo a que se refiere la fracción anterior, la Comisión revisará los comentarios recibidos al anteproyecto y dentro de los treinta días siguientes elaborará un informe con un resumen de los comentarios recibidos, así como de sus consideraciones a los mismos, el informe deberá ser publicado en el sitio de Internet de la Comisión, y

"III. Publicado el informe al que se refiere la fracción anterior, la Comisión tendrá sesenta días para expedir las directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos, las cuales serán publicadas un extracto de las mismas en el Diario Oficial de la Federación, e íntegramente en el sitio de Internet de la Comisión.

"Las directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos referidos en este artículo, deberán revisarse por lo menos cada cinco años, de conformidad con lo señalado en el artículo 12, fracción XXII, de esta Ley."

⁷³ Visto el estado del procedimiento realizado en términos del artículo 138 de la Ley Federal de Competencia Económica respecto del "ANTEPROYECTO DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA EMISIÓN DE OPINIONES O RESOLUCIONES EN EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS, CONCESIONES, PERMISOS Y ANÁLOGOS, POR MEDIOS ELECTRÓNICOS ANTE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, el Pleno de esta Comisión Federal de Competencia Económica (Comisión o Cofece), en sesión ordinaria celebrada el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo cuarto y vigésimo, fracciones I, IV y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 4, 10, 12, fracciones I, X, XXII, último párrafo, incisos b) y g) y XXX, 118 y 138 de la LFCE; 1, 4, fracciones I y IV, 5, fracciones I, VI, XIII y XXXIX, y 20, fracción XXXII, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica vigente (estatuto); 12 Bis y 13 de las Disposiciones Regulatorias sobre el uso de medios electrónicos ante la Comisión Federal de Competencia Económica (DRUME);² así como, el Acuerdo mediante el cual el Pleno autoriza la celebración de sesiones de forma remota en virtud de la contingencia existente en materia de salud y se derogan ciertos artículos de los Lineamientos para el funcionamiento del Pleno;



resolvió de acuerdo a los antecedentes y consideraciones de derecho que a continuación se expresan.

"ANTECEDENTES

"1. Las DRUME establecen en diversos artículos la necesidad de emitir Lineamientos en ciertos casos para el trámite de procedimientos de forma electrónica ante la Comisión. Por ejemplo: i) la determinación, en ciertos casos, de cuáles procedimientos se podrían llevar por Medios electrónicos (artículo 3); ii) reglas para optar por la utilización de Medios electrónicos (artículo 12); iii) reglas para el desahogo de pruebas o realización de ciertas diligencias (artículo 73); o iv) reglas de notificación a través de correo electrónico para ciertos procedimientos (artículo 76).

"2. Conforme a lo establecido en el artículo 138 de la LFCE y considerando lo establecido en las DRUME, esta Comisión publicó el 'ANTEPROYECTO DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA EMISIÓN DE OPINIONES O RESOLUCIONES EN EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS, CONCESIONES, PERMISOS Y ANÁLOGOS, POR MEDIOS ELECTRÓNICOS ANTE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA' en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de someterlo a consulta pública, misma que se llevó a cabo del dieciocho de agosto al treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

"3. El informe a que se refiere el artículo 138 de la LFCE y que contiene el resumen de los comentarios recibidos en la consulta pública de referencia, fue publicado en términos de dicho artículo el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, por lo cual se encuentra corriendo el plazo de sesenta días que establece dicho precepto en su fracción III, para en su caso, emitir los Lineamientos después de la consulta pública, con la aprobación del Pleno, y con al menos, el voto de cinco Comisionados.

"4. El cuatro de febrero de dos mil veintiuno, acaeció el sensible fallecimiento del Comisionado Gustavo Rodrigo Pérez Valdespín.

"5. El veintiocho de febrero de dos mil veintiuno, el C. Eduardo Martínez Chombo concluyó su nombramiento como Comisionado de la COFECE.

"6. El Comité de Evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ('Comité') publicó en el D.O.F. el veinticinco de septiembre de dos mil veinte y el veintitrés de febrero de dos mil veintiuno dos convocatorias para seleccionar aspirantes a cargos de Comisionadas y Comisionados de la COFECE para cubrir las vacantes derivadas de las situaciones acaecidas en los dos antecedentes inmediatos anteriores. Parte del procedimiento de selección correspondiente se llevó a cabo, incluyendo la etapa de evaluación técnica y la remisión de las listas de aspirantes que aprobaron dicho examen al titular del Ejecutivo Federal; no obstante, el Titular del Poder Ejecutivo ha omitido seleccionar a los candidatos que debe proponer al Senado para su ratificación, como lo establecen los artículos 28 y 89, fracción III constitucionales.

"7. La C. Alejandra Palacios Prieto renunció al cargo de Comisionada con efectos a partir del diez de septiembre de dos mil veintiuno.

"8. El veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, el Comité publicó en el D.O.F. las convocatorias para seleccionar aspirantes al cargo de Comisionada o Comisionado de la COFECE para cubrir la vacante derivada del antecedente inmediato anterior, así como la vacante para el periodo que comenzará el primero de marzo de dos mil veintiuno. La evaluación correspondiente se llevó a cabo el trece de noviembre de dos mil veintiuno y se encuentra pendiente la publicación de la lista con los aspirantes que obtuvieron las calificaciones más altas para enviárselas al Ejecutivo Federal.

"CONSIDERACIONES DE DERECHO

"ÚNICA. El artículo 18 de la LFCE establece lo siguiente:

"Artículo 18.

"...

"Corresponde al Pleno el ejercicio de las atribuciones señaladas en las fracciones II, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII, XXIV y XXV del artículo 12 de esta Ley, y las demás atribuciones concedidas expresamente al Pleno en esta Ley. **Las atribuciones señaladas en el**



- Acuerdo CFCE-291-2021, por medio del cual el Pleno de la Cofece determinó suspender el plazo a que se refiere el último párrafo del artículo 138 de la LFCE respecto del "Anteproyecto de los lineamientos para el uso de medios electrónicos durante la investigación, la secuela del procedimiento, la verificación y los incidentes tramitados ante la Comisión Federal de Competencia Económica".⁷⁴

artículo 12, fracción II, cuando deriven del procedimiento previsto en el artículo 94 de esta Ley; así como las previstas **en sus fracciones XVII y XXII, sólo podrán ser ejercidas por el Pleno cuando las mismas sean resueltas con el voto afirmativo de cuando menos cinco Comisionados. ...'** [énfasis añadido]

"De esta forma, para que el Pleno pueda ejercer la atribución de 'expedir directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos, previa consulta pública, en los términos del artículo 138 de [la] Ley', prevista en el artículo 12, fracción XXII, de la misma, se requiere de una votación calificada en sentido afirmativo de, al menos, cinco Comisionados.

"En este aspecto, dada la situación referida en los antecedentes cuatro, cinco y siete anteriores, y el hecho de que el Titular del Ejecutivo Federal no ha realizado la propuesta correspondiente para someterla a ratificación del Senado de la República, este Pleno actualmente sólo se encuentra integrado por cuatro de los siete comisionados que establece el artículo 28 constitucional, por lo que, toda vez que para la emisión de los Lineamientos se requiere de la votación de al menos cinco comisionados, existe un impedimento para continuar con el procedimiento establecido en el artículo 138 de la LFCE y la votación del mismo y, por tanto, se suspende el plazo de sesenta días para emitir los Lineamientos con posterioridad a la consulta pública a la que se sometió el 'ANTEPROYECTO DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA EMISIÓN DE OPINIONES O RESOLUCIONES EN EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS, CONCESIONES, PERMISOS Y ANÁLOGOS, POR MEDIOS ELECTRÓNICOS ANTE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA'. Lo anterior, con fundamento en el artículo 365 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la LFCE, en términos de su artículo 121, y hasta que se cuente al menos con el número mínimo de Comisionados requerido para poder someter dicho documento a votación, de conformidad con el artículo 18 de la LFCE.

"Por lo anteriormente expuesto, el Pleno de esta Comisión:

"ACUERDA

"ÚNICO. Suspender el plazo a que se refiere el último párrafo del artículo 138 de la LFCE respecto del 'ANTEPROYECTO DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA EMISIÓN DE OPINIONES O RESOLUCIONES EN EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS, CONCESIONES, PERMISOS Y ANÁLOGOS, POR MEDIOS ELECTRÓNICOS ANTE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA' en los términos y a partir de la emisión de este acuerdo.

"Publíquese en la página de Internet de la COFECE. Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno de esta Comisión en la sesión de mérito, con fundamento en los artículos citados a lo largo de este acuerdo, y ante la fe del Secretario Técnico, con fundamento en los artículos 4, fracción IV, 18, 19 y 20, fracciones XXVI, XXVII y LVI, del Estatuto."

⁷⁴ Los antecedentes y consideraciones de ese acuerdo son prácticamente iguales a los del Acuerdo CFCE-290-2021.



98. De lo anterior se advierte claramente que como consecuencia de la actitud omisiva por parte del Ejecutivo Federal, se ha impedido que la Cofece pueda desplegar adecuadamente todas las atribuciones para las que fue creada por el Constituyente. De ahí que en el presente caso estemos ante una omisión inhabilitante que, al haber generado una afectación fundamental, debe subsanarse a la brevedad.

99. Aunado a ello, la omisión impugnada se ha extendido de manera excesiva en el tiempo, lo que también ha provocado que **se afecte el diseño originalmente previsto por el Constituyente, quien estableció que el Pleno se integraría por siete personas, quienes serían reemplazadas bajo un esquema de escalonamiento.** Esto quedó evidenciado con el transitorio sexto del decreto de reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, en el que se indicó que, con el objeto de asegurar el escalonamiento en el cargo de las personas comisionadas y comisionados de la Cofece, las primeras que fueran nombradas concluirían su encargo el último día de febrero de los años dos mil dieciséis, dos mil diecisiete, dos mil dieciocho, dos mil diecinueve, dos mil veinte, dos mil veintiuno y dos mil veintidós.

100. Esta afectación al modelo establecido en la Constitución Federal, como quedó evidenciado, ha provocado una vulneración a la autonomía y diseño institucional de la Cofece y, por ende, debe declararse inconstitucional.

101. No es óbice a lo anterior que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevea un plazo para que el Ejecutivo Federal envíe al Senado las propuestas de personas candidatas a ocupar el cargo de comisionadas o comisionados de la Cofece, pues la falta de plazo determinado no puede llegar al extremo de eximir el cumplimiento de la obligación constitucional referida.

102. Ello, pues como quedó precisado en el apartado VIII.1. de esta sentencia, la falta de un plazo específico, en casos como el presente, debe entenderse en el sentido de que el titular del Poder Ejecutivo Federal puede tomarse un tiempo razonable, de acuerdo con sus funciones y compromisos, para cumplir con la obligación en cuestión, **siempre y cuando ello no repercuta en el diseño constitucional y en la integración necesaria para que la Cofece pueda ejercer todas sus funciones.**



103. Tampoco resulta obstáculo el contenido del artículo 28, último párrafo, de la Constitución Federal, que establece que "Todos los actos del proceso de selección y designación de los comisionados son inatacables", ya que en el presente caso no se está atacando un acto emitido dentro del proceso de selección y designación referido, sino una omisión por parte de uno de los órganos del Estado que participan en ese tipo de procedimientos.

104. Además, la inatacabilidad a que se refiere el último párrafo del precepto constitucional citado tiene como finalidad que los procesos de selección y designación de comisionadas y comisionados esté libre de impugnaciones por parte de participantes, aspirantes o cualquier otra persona, a fin de generar certeza en los procesos de designación respectivos; sin embargo, en el presente caso no se pretende impugnar el resultado del procedimiento de selección o alguna de sus etapas, sino como ya se dijo, una omisión que finalmente afecta el ámbito competencial de la Cofece, quien como órgano constitucional autónomo se encuentra legitimada para impugnarla en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política del País.

105. Luego, si a pesar de haber transcurrido ya más de un año contado a partir de la fecha en que el Comité de Evaluación envió al Ejecutivo Federal los listados de las personas que obtuvieron las calificaciones más altas en los procedimientos de selección derivados de las convocatorias 2020 y 2021, no se ha cumplido con la obligación citada y ello ha repercutido en la integración necesaria para que la Cofece pueda ejercer todas sus funciones, debe concluirse que la violación aducida resulta fundada.

106. Al resultar fundados los conceptos de invalidez antes analizados, resulta innecesario el estudio de los restantes, en términos de la jurisprudencia P./J. 100/99, titulada: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."⁷⁵

⁷⁵ Texto: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, registro digital: 193258.



IX. EFECTOS

107. Los artículos 41, fracción IV y 45 de la ley reglamentaria de la materia⁷⁶ señalan que las sentencias en controversias constitucionales deberán contener sus alcances y efectos, fijando con precisión 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. Asimismo, que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

108. En este sentido, atendiendo a todo lo expuesto en el apartado de estudio de fondo, se llega a la conclusión de que resulta inconstitucional la omisión impugnada y, por ende, lo procedente es que el titular del Poder Ejecutivo Federal, en el plazo de treinta días naturales, seleccione de entre las personas aspirantes que obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas en las convocatorias 2020 y 2021, señaladas en las listas que le fueron remitidas por el Comité de Evaluación los días veinte de noviembre de dos mil veinte y veinte de abril de dos mil veintiuno, a aquellas que propondrá al Senado de la República para cada uno de los procedimientos para la designación de integrantes de la Cofece pendientes. Previo a ello, el Ejecutivo deberá verificar que la información y documentos de las personas aspirantes se encuentra actualizada y cumple los requisitos correspondientes para ocupar el cargo concursado.

109. En caso de que el Senado no apruebe dichas propuestas, el Ejecutivo Federal deberá enviar a los subsecuentes aspirantes en un plazo de diez días

⁷⁶ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."

"Artículo 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."



naturales, tal como se estableció originalmente en el tercer párrafo, fracción segunda, del artículo transitorio sexto del decreto de reforma constitucional de once de junio de dos mil trece.

110. La invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta resolución al Poder Ejecutivo Federal.

X. DECISIÓN

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

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la inconstitucionalidad de la omisión del Poder Ejecutivo Federal de seleccionar, de entre los aspirantes que obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas en la convocatoria 2020 y en la convocatoria 2021, a los candidatos que debe proponer para su ratificación al Senado como comisionados integrantes del Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica, en términos del apartado VIII de esta decisión.

TERCERO.—Se ordena al titular del Poder Ejecutivo Federal para que, en el plazo de treinta días naturales, contados a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos, envíe al Senado de la República los nombres propuestos para cada uno de los procedimientos para la designación de integrantes de la Comisión Federal de Competencia Económica pendientes y, en el caso de que el Senado de la República no apruebe dichas propuestas, el Ejecutivo Federal envíe a los subsecuentes aspirantes, en un plazo de diez días naturales, tal como se precisa en el apartado IX de esta determinación.

CUARTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta resolución al Poder Ejecutivo Federal.



QUINTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio al titular del Poder Ejecutivo Federal, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

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 II, relativo a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, consistente en tener únicamente como impugnada la omisión del Poder Ejecutivo Federal de seleccionar, de entre los aspirantes que obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas en la convocatoria 2020 y en la convocatoria 2021, a los candidatos que debe proponer para su ratificación al Senado como comisionados integrantes del Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica. La señora Ministra ponente Ríos Farjat 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados III, IV, V y VI relativos respectivamente, a la existencia del acto impugnado, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva.



Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de los párrafos del 77 al 91, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la omisión del Poder Ejecutivo Federal de seleccionar, de entre los aspirantes que obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas en la convocatoria 2020 y en la convocatoria 2021, a los candidatos que debe proponer para su ratificación al Senado como comisionados integrantes del Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Laynez Potisek reservó su derecho a formular un voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de la propuesta modificada del apartado IX, relativo a los efectos, consis-



tente en que el titular del Poder Ejecutivo Federal, en el plazo de treinta días naturales, seleccione de entre los aspirantes que obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas en la convocatoria 2020 y en la convocatoria 2021, a los candidatos que propondrá al Senado de la República para cada uno de los procedimientos para la designación de integrantes de la Comisión Federal de Competencia Económica pendientes y, en el caso de que el Senado de la República no apruebe dichas propuestas, el Ejecutivo Federal envíe a los subsecuentes aspirantes, en un plazo de diez días naturales. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat, así como el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con los puntos resolutivos cuarto y quinto:

Se aprobaron en cuanto al momento en el que surtirá efectos la respectiva declaración de invalidez y a la congruencia de los puntos resolutivos, 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.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), P./J. 46/2015 (10a.), P./J. 45/2015 (10a.), P./J. 44/2015 (10a.) y P./J. 49/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas, con números de registro digital: 2010668, 2010881, 2010672, 2010670 y 2010673, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 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 4 de septiembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto particular que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la controversia constitucional 207/2021.

En la sesión del veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Federal de Competencia Económica en contra de la omisión por parte del Poder Ejecutivo Federal de seleccionar y enviar al Senado de la República sus propuestas de personas candidatas a ocupar el cargo de comisionadas de dicho órgano constitucional autónomo, con base en las Convocatorias 2020 y 2021.

Resolución del Pleno. Si bien el proyecto proponía tener como cuestión impugnada la "incompleta integración de la Comisión Federal de Competencia Económica", la mayoría del Tribunal Pleno decidió modificar el objeto de la controversia para tener por efectivamente impugnada la omisión del Poder Ejecutivo Federal de seleccionar y enviar al Senado de la República su propuesta de personas candidatas para ocupar el cargo de comisionadas, con base en las convocatorias 2020 y 2021.

Razones de disenso. Como lo advertimos la mayoría de las Ministras y los Ministros de este Máximo Tribunal, la parte actora cuestionó una parte del proceso de designación de personas comisionadas: la omisión del titular del Poder Ejecutivo Federal de seleccionar a las personas candidatas y posteriormente enviar al Senado de la República la propuesta respectiva para integrar dicho órgano.

Si bien compartí que la cuestión efectivamente impugnada es la omisión del Poder Ejecutivo Federal, voté en contra de los demás apartados porque considero que esta precisión en la litis tiene un impacto en todo el estudio; por tanto, no existían argumentos para justificar el análisis adoptado sobre la oportunidad, la legitimación, el estudio de las causas de improcedencia y sobreseimiento, la metodología desarrollada en el estudio de fondo y los efectos.

Con relación a ello, naturalmente, los apartados del proyecto se sustentaban en el contenido del diverso denominado "precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas", cuya premisa fue modificada por determinación de la mayoría de las y los integrantes del Pleno. Es decir, el estudio de los distintos apartados partió de la "incompleta integración de la Comisión Federal de Competencia Económica" como acto reclamado, por lo que su desarrollo se basó en argumentaciones en torno a este punto, y no en una omisión.



Esto último trascendió a todo el proyecto, pues si bien se ha reconocido que es posible objetar actos omisivos mediante la controversia constitucional,¹ para ello es necesario analizar: (i) si la autoridad incurrió en una conducta omisiva, (ii) si existía el deber de realizar dicha conducta y, en su caso, (iii) si fue acatada en sus términos;² sin embargo, ello no fue abordado de forma suficiente en la propuesta.

Lo anterior no es una cuestión menor, pues la determinación del objeto de la controversia como una omisión y no como la "incompleta integración de la Comisión Federal de Competencia Económica" exigía determinar si el artículo 28 de la Constitución Federal impone un mandato al Poder Ejecutivo Federal consistente en seleccionar y enviar la lista de personas candidatas.

Asimismo, toda vez que el Texto Constitucional no establece un plazo o un término específico para ello, resultaba indispensable delimitar a partir de qué momento se consideraba que la inactividad del Poder Ejecutivo Federal legitimaba a la accionante para acudir a la controversia constitucional, y precisar el momento en que se actualizaba una violación a la Constitución.

Bajo estas premisas, los efectos de la decisión debían guardar un nexo causal, por ello, al tener como acto reclamado la "incompleta integración" de la Comisión, el proyecto proponía "invalidar los procedimientos de selección y designación de personas aspirantes a ocupar el cargo de comisionadas en la COFECE"; y no así ordenar a la autoridad demandada cumplir con el mandato constitucional dentro de cierto tiempo y con efectos al futuro.

En suma, en el estudio presentado no existían los elementos necesarios para definir si existió la omisión, de dónde se desprendía el mandato de seleccionar y enviar la propuesta de personas candidatas, cómo se actualizaba la legitimación de la Comisión en este caso, bajo qué parámetros se acreditaba la omisión, cómo se afectaban las competencias de la actora, las consecuencias que ésta tenía y, en su caso, los efectos procesales y materiales de la decisión para subsanarla.

¹ Sentencia recaída a la controversia constitucional 3/1997, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, 18 de mayo de 1999, p. 45.

² Sentencia recaída a la controversia constitucional 80/2004, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, encargado del engrose: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 14 de julio de 2005, p. 53.



En tales condiciones, considero que la metodología de estudio de los demás apartados debía ajustarse a lo efectivamente impugnado, y atender a las particularidades de esta precisión. No obstante, en la consulta no se presentaron o justificaron los elementos necesarios para adecuarse al cambio adoptado, de manera que resulta problemático el alcance de las consideraciones contenidas en la presente controversia constitucional. Por estas razones no acompañé la conclusión a la que arribaron la mayoría de las Ministras y los Ministros.

Este voto se publicó el viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 207/2021.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 207/2021, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica ("COFECE"). En la sentencia se declaró la inconstitucionalidad de la omisión del Poder Ejecutivo Federal de seleccionar, de entre los aspirantes que obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas en la convocatoria 2020 y en la convocatoria 2021, a los candidatos que debe proponer para su ratificación al Senado como comisionados integrantes del Pleno de la COFECE. Por lo tanto, se ordenó al titular del Poder Ejecutivo Federal para que, en el plazo de 30 días naturales, envíe al Senado de la República los nombres propuestos para cada uno de los procedimientos para la designación de integrantes de la COFECE pendientes.
2. Yo voté a favor del proyecto modificado, pues estoy de acuerdo con los argumentos esgrimidos en el estudio de fondo y con los efectos que se le dieron a la sentencia. Sin embargo, emito el presente voto concurrente para expresar algunas precisiones y razones adicionales por las que voté a favor del estudio de fondo.

II. Razones de la mayoría para declarar la inconstitucionalidad de la omisión

3. El estudio de fondo considera que la facultad del Ejecutivo prevista en el artículo 28 constitucional para seleccionar a un aspirante a comisionado dentro de la lista enviada por el Comité de Evaluación y para proponer al Senado su ratificación, es una facultad o competencia de ejercicio obligatorio y no potesta-



tivo. Aunque la Constitución no prevea un plazo para ello, la facultad debe ejercerse en un plazo breve pero razonable, entendido como aquel que resulte necesario de acuerdo con las actividades del Ejecutivo para realizar una selección informada. Ello, siempre y cuando no se extienda de tal manera que provoque alguna afectación en la integración mínima necesaria para que la COFECE pueda ejercer sus funciones, o impida que se mantenga el diseño originalmente establecido por el Constituyente.

4. Además, se destacó que la omisión del Ejecutivo para ejercer la facultad puede ser de carácter inhabilitante, cuando se impida a la COFECE desplegar adecuadamente sus atribuciones, y no inhabilitante, cuando la COFECE pueda continuar con su funcionamiento.
5. En este caso, consideramos que la omisión del Ejecutivo en los procesos de selección de comisionados condujo a la COFECE a una situación precaria, que se evidenció con la renuncia de la comisionada Palacios Prieto, pues pasó de estar conformada por 7 personas comisionadas a estar integrada por 4.
6. Ello derivó en la falta de *quorum* necesario para realizar diversos actos que requieren de una votación calificada de cuando menos cinco integrantes. La omisión ha impedido que la COFECE pueda desplegar adecuadamente las atribuciones para las que fue creada por el Constituyente, por lo que estamos ante una falta de integración inhabilitante que genera una afectación fundamental y debe subsanarse a la brevedad posible.
7. Cabe destacar que no es obstáculo lo contenido en el último párrafo del artículo 28 constitucional que establece que: "[t]odos los actos del proceso de selección y designación de los Comisionados son inatacables", ya que en el presente caso no se está atacando un acto emitido dentro del proceso de selección y designación referido, sino una omisión por parte de uno de los órganos del Estado que participan en ese tipo de procedimientos. Es decir, mediante la presente controversia constitucional, no se pretendió impugnar el resultado del procedimiento de selección o alguna de sus etapas.

III. Razones del voto concurrente

8. Reitero que estoy de acuerdo en que la ausencia de un plazo en la Constitución para que el presidente seleccione a un aspirante no debe interpretarse como que la facultad no sea obligatoria, sino que –tal como lo indica el engrose– debemos entender que la facultad debe realizarse en un plazo razonable.



9. Ahora bien, mi entendimiento es que la razonabilidad del plazo puede derivarse, caso por caso, considerando diversos factores: 1) la fecha en que inicia el cargo, 2) el tiempo en que la autoridad se ha tardado en suplir las vacantes en el pasado, 3) otros plazos previstos en normas relacionadas y 4) circunstancias excepcionales que pudieran justificar la modificación del plazo.
10. Así pues, en este asunto en concreto, resultan relevantes: i) la fecha de inicio del cargo establecido en la convocatoria; ii) el tiempo que el Ejecutivo ha tomado en el pasado para enviar las listas al Senado, que ha oscilado entre 23 y 45 días para la actual administración; iii) el plazo de diez días que se dio al titular del Ejecutivo para enviar las listas de candidatos para la primera conformación de la COFECE; y, iv) la eventual existencia de circunstancias excepcionales que pudieran justificar la necesidad de más tiempo para la selección de candidatos.
11. En este asunto, el Ejecutivo tardó más de dos años en enviar la lista de un proceso, y más de año y medio en el otro. Esta dilación ha rebasado la fecha de inicio del cargo prevista en las convocatorias respectivas y excede en creces los tiempos de procedimientos anteriores. Más aún, el Ejecutivo no brindó una justificación excepcional para dichas tardanzas. Es por estas razones específicas que, a mi parecer, queda evidenciado que se excede cualquier plazo razonable.
12. Asimismo, reconozco que el hecho de que, en este asunto, la omisión del Ejecutivo impida que el órgano despliegue algunas de sus atribuciones, torna particularmente urgente que se cubran las vacantes del órgano. Sin embargo, me parece importante dejar claro en este voto mi postura de que una omisión que derive en una integración incompleta, aunque ésta, técnicamente, no impida la realización de facultades específicas del órgano por falta de quorum, también constituiría una violación constitucional que deberá ser reparada.
13. Lo anterior significa que, desde mi perspectiva, en este asunto y en los futuros que pudieran suscitarse, incluso aunque la COFECE u otro órgano únicamente contaran con una o dos vacantes que no hubieran sido cubiertas en los términos previstos por la Constitución, esta Suprema Corte también se vería obligada, a mi parecer, a reconocer la existencia de la omisión detectada, con todos los efectos que en su caso procedan.
14. Esto, porque la completa integración del órgano, además de ser necesaria para contar con el quorum que eventualmente pueda ser requerido para el ejercicio de sus facultades, también es exigida para desempeñar dichas facultades



en los términos que el Constituyente lo previó, con la debida deliberación de la totalidad de las personas comisionadas previstas en el diseño constitucional.

15. En ese entender, considero que los argumentos relativos a que la COFECE no cuenta con el número de comisionadas y comisionados suficientes para tomar decisiones que requieren de una mayoría calificada son importantes, mas no determinantes ni indispensables para concluir la existencia de la omisión y la inconstitucionalidad o los efectos que se decidan plasmar para hacer efectiva la sentencia de esta Suprema Corte. En este sentido, no comparto la necesidad de incluir la distinción entre omisiones de carácter inhabilitante o no inhabilitante.

Este voto se publicó el viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos concurrente y particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la controversia constitucional 207/2021.

En la sesión pública celebrada el veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante COFECE o la Comisión) en contra del titular del Poder Ejecutivo Federal, por no haber seleccionado y enviado al Senado de la República sus propuestas de personas candidatas a ocupar el cargo de comisionadas de la referida Comisión.

En el proyecto que sometí a la consideración del Tribunal Pleno propuse que, si bien la Constitución Política del País no señala un término puntual para que el Ejecutivo Federal seleccione y envíe al Senado sus propuestas de integración para la COFECE, ello no significa que no se trata de una obligación exigible, en la medida en que descansa en un mandato constitucional vinculado al correcto funcionamiento del Estado.

Siguiendo esta línea, propuse que no resulta admisible que un poder público, al abstenerse de cumplir con la encomienda de colaborar en la integración de un órgano constitucional diverso, transgreda su diseño e impida que el órgano pueda tomar las decisiones y desplegar las funciones para las que fue creado, ya que ello genera una violación al principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política del País, y a la propia autonomía constitucional del órgano.



Esta propuesta constituyó el eje medular y determinante del proyecto, y fue aprobada por mayoría de nueve integrantes del Tribunal Pleno.¹

Una primera reflexión que tuve en la confección del proyecto fue si debíamos considerar esta problemática (la incompleta integración de la COFECE) sólo como una omisión o como lo que es: una incompleta integración del órgano. Me decanté por lo segundo porque era una visión más real del problema, y que era que el órgano regulador estuviera incompleto, no sólo que en tres procedimientos de nombramiento existiera una conducta omisiva por parte del Ejecutivo Federal. De hecho, la COFECE, si bien reclamaba la omisión en su demanda, subrayaba que la falta de integración en los términos de ley le impedía desplegar todas sus atribuciones, incluyendo algunas muy sensibles que requerían una cantidad de votos plenarios con los que no contaba, precisamente por no estar completa. Si existía una omisión, pero, bajo mi óptica, ésta era sólo una parte del problema consistente en la incompleta integración.

Precisar este enfoque es importante porque esto explica la razón de mi **voto concurrente** respecto del apartado II, relativo a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, ya que la mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el acto reclamado debía ser consistente en la omisión del Ejecutivo Federal y no en la incompleta integración del órgano. A mi juicio, insisto, la omisión está contenida como la razón por la cual el órgano está incompleto, pero "la razón" no debe confundirse con "la falla" misma. Abordar el problema desde la incompleta integración nos hubiera permitido una panorámica más amplia y clara de **la falla constitucional que implica un órgano incompleto**, y se habría ubicado la omisión de nombramientos como *la razón* directa de esa falla.

Si los respectivos procedimientos de selección hubiesen comenzado mucho tiempo antes de la inminencia de las vacantes, y el Ejecutivo Federal hubiera omitido su selección y propuesta ¿se habría promovido esta controversia constitucional? ¿Por la mera tardanza u omisión aunque el órgano estuviera completo todavía? Es claro que la falta constitucional es la incompleta integración del órgano, al grado de impedir su cabal funcionamiento, y que la omisión de colaborar en el procedimiento de nombramiento de forma oportuna es la razón.

¹ Con el voto a favor de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La Ministra Ortiz Ahlf y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y por la improcedencia de la controversia constitucional.



Otra de las razones para no haber vislumbrado originalmente la litis como una omisión indebida, radicaba en los efectos que ese enfoque tendría. Visualizar el problema como una mera omisión, habría llevado a simple y sencillamente ordenar al Ejecutivo Federal que *continuara* con los procedimientos que se habían suspendido desde hacía muchos meses por su falta de selección y propuesta, pero esos procedimientos partían de tres convocatorias distintas y muy específicas, que señalaban diversas duraciones para cada una de las vacantes y que ya se encontraban en desfase, es más, una de esas convocatorias era para cubrir una vacante que había vencido el último día de febrero de 2022.

Muy respetuosamente considero que, en estricta técnica constitucional, lo que debió hacerse era ordenarse la reposición de los procedimientos, sin que esto significara ni mayor demora ni que no pudieran inscribirse las mismas personas, cuya capacidad técnica e idoneidad fueron debidamente ponderadas por el Comité de Evaluación (al que se refiere el artículo 28 constitucional y que es el responsable de emitir las convocatorias).

Dicho Comité de Evaluación, por cierto, no tomó provisiones frente al desfase de las convocatorias, así que tenemos, en el terreno fáctico, dos omisiones: la del titular del Ejecutivo Federal en cada proceso de nombramiento, y la del Comité de Evaluación, que no emitió enmiendas extraordinarias ni modificación ninguna a las convocatorias publicadas, de manera que éstas pudieran continuar "vivas", por ejemplo, con una extensión del plazo en las vacantes previamente acordada y que permitiera la fluidez del proceso una vez subsanada la omisión del Ejecutivo. Es un hecho notorio que hubo diversas exhortaciones a éste, como la formulada por la Comisión de Economía del Senado, o las realizadas por la entonces presidenta de la COFECE a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; sin embargo, no se realizaron gestiones para paliar la otra omisión que se estaba derivando de la primera, y que era modificar las convocatorias, y no sólo en cuanto a extender la vigencia de las respectivas plazas concursadas sino hacerlo también en términos que no alteraran el diseño escalonado de los nombramientos, que se estaba ya viendo amenazado.

La COFECE se presentó en controversia constitucional reclamando la omisión ("la omisión cuya invalidez se reclama", se lee en su demanda) pero por todo lo narrado en realidad demandaba la incompleta integración del órgano, por ello consideré procedente entrar al estudio de fondo. Cabe reiterar que se presentó con todas las convocatorias desfasadas, e incluso con una ya "vencida", así que estrictamente si ya estaba vencida a ningún fin práctico conducía



subsanan una omisión. En cambio, concibiendo la litis como la "incompleta integración del órgano" este obstáculo técnico era fácilmente subsanable.

Sin embargo, a veces las soluciones o los remedios constitucionales están permeados del contexto político en el cual se encuentran inmersos, y en este caso se hizo manifiesto un descontento que insistía en enfocar la litis como una omisión, al menos en esos términos se recibieron memoranda y *amicus curiae* por parte de la parte promovente. Como analista de políticas, por formación de posgrado, no minimizo de ninguna forma el valor de la narrativa social o política como herramienta indirecta o mecanismo paralelo de transformaciones jurídicas, pero en este caso la propuesta inicial de sentencia, que quizá no colmaba ese objetivo de una narrativa particular, sí solucionaba en todas sus aristas la problemática planteada e incluso el hecho de que en ningún momento se aprecia que el órgano regulador haya solicitado al Comité de Evaluación extender sus respectivas convocatorias.

Al respecto, tenemos que son tres las personas que faltan de ser nombradas comisionadas de la COFECE, por tanto, son tres las convocatorias que se han desfasado, todas publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Transcribo un breve fragmento de su respectivo capítulo de "Términos", en el apartado "Primero: tipo de convocatoria":

1. La primera de ellas se publicó el 25 de septiembre de 2020, y era para "*cubrir la vacante en el órgano de gobierno de la COFECE para el periodo de nueve años que inicia el 1 de marzo de 2021...*"
2. La segunda se publicó el 23 de febrero de 2021, dirigida a "*concluir el periodo de la vacante de comisionado* [Gustavo Rodrigo Pérez Valespín, quien había fallecido] ... *el cual terminará el último día de febrero de 2028 ...*"
3. La tercera fue publicada el 23 de septiembre de 2021, "*para cubrir la vacante en el órgano de gobierno de la COFECE, para concluir el periodo de la vacante de comisionada* [Alejandra Palacios Prieto, quien había renunciado] ... *el cual termina el último día de febrero de 2022 ...*"

Como puede observarse, la segunda convocatoria luce rescatable (porque sólo establece una fecha de finalización, no una duración, y esa fecha no ha llegado), pero la tercera se encontraba vencida por haber terminado el plazo que había llamado a cubrir, en tanto que la primera disponía que duraría nueve años pero, habiendo transcurrido dos, implica, de continuar como si nada el procedimiento bajo los términos de esta convocatoria no modificada, que habrá un nombramiento que en realidad no inició en 2021 y, por tanto, no



cumplirá con la duración de nueve años que ordena el artículo 28 constitucional. Un problema más en el conjunto, que abonaba a no limitarnos a entender la litis como una simple omisión, sino como una inadecuada o incompleta integración del órgano, a fin de encargarnos de **todas** estas cuestiones. Al no haberlo decidido hacer así el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino sólo a limitarse a determinar la omisión del Ejecutivo Federal y conminarlo a continuar el trámite, es que voté en contra y con estas razones como **voto particular**.

Por mayoría de siete votos,² el Pleno determinó que los efectos debían limitarse a establecer que, en un plazo de treinta días naturales, el titular del Poder Ejecutivo Federal debía seleccionar, de entre quienes obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas en las convocatorias, a las personas que propondrá al Senado de la República para cubrir las vacantes en la COFECE.

Si bien la solución mayoritaria del Tribunal Pleno es la más simple y directa, la que proponía el proyecto originalmente no dejaba de ser directa y expedita, pero además encargándose responsablemente del resto de desarreglos jurídicos e incluso normativos que esta situación ha generado en varios puntos importantes (sin que mi voto en contra pueda confundirse como una dispensa de la obligación que tiene el Ejecutivo Federal de cumplir con sus deberes constitucionales, pues claramente fueron éstas las consideraciones que concebí en el cuerpo medular de la sentencia).

Además de las ya señaladas, una serie de aristas adicionales que debían atenderse son las que derivan de la posibilidad de que las personas que integran las listas de aspirantes que fue enviada al Ejecutivo Federal ya no cumplan con los requisitos constitucionales para ocupar el cargo concursado, o que los escritos originalmente presentados por esas personas ya no satisfagan la exigencia de "tener información actualizada y vigente" precisada en las convocatorias.

Esto se explica mejor si tomamos en consideración que las convocatorias, a fin de verificar que las personas aspirantes cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 28 de la Constitución Política del País, debían presentar, por ejemplo, constancias de "no inhabilitación" que amparen todos los cargos en el sector público que se listen en la ficha curricular (en el entendido de que las citadas constancias no deberían tener una antigüedad de expedición mayor

² Las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y la suscrita, así como el Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea votamos en contra.



a un mes), reportes de crédito especial expedido con una antelación no mayor a seis meses a la fecha de entrega de la documentación, y copia de un escrito firmado en el que otorgan autorización al Comité de Evaluación para requerir información al órgano administrativo desconcentrado prevención y readaptación social a efecto de acreditar el cumplimiento del requisito constitucional de no haber recibido condena por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año.

Sin embargo, resulta evidente que los escritos originalmente presentados por quienes aspiran a ocupar el cargo de comisionadas en la COFECE se salen del marco de requerimientos que permiten asegurar que se cumpla con el objetivo previsto en la convocatoria –tener información actualizada y vigente– por lo que en caso de designar a una de esas personas, se corre el riesgo de que ya no cumpla con los requisitos constitucionales para ocupar el cargo concursado.

Si bien todo ello es subsanable por el Comité de Evaluación (con sendas modificaciones a las respectivas convocatorias, por ejemplo), no por ello esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debió de haberlos obviado. Incluso, y si bien pudiera parecer una opción remota, también es posible que, por sus particulares proyectos de vida, las personas candidatas aspiraran a esta posición pública en la COFECE con la duración y plazos previstos en las convocatorias, no extendidos ni recorridos.

Por ello es que inicialmente se propuso la reposición de los procedimientos, enfatizando que ello no debía significar ni mayor demora ni que, como ya señalé, no pudieran inscribirse las mismas personas, cuya capacidad técnica e idoneidad fueron prudentemente ponderadas por el Comité de Evaluación (al que se refiere el artículo 28 constitucional y responsable de emitir las convocatorias).

Por supuesto que comprendo el posible desgaste que las personas candidatas vivieron al participar en un procedimiento que quedó inconcluso pero, sin merma de la empatía que su situación me genera, considero que lo óptimo era reponer los procedimientos, quizá enmendando en la convocatoria los plazos de duración de las vacantes y revalidando algunas etapas del concurso por la vía de que los participantes reiteraran su interés y disposición, y recabaran constancias actualizadas respecto a su elegibilidad, por ejemplo.

A partir de lo anterior, y en atención a que la próxima persona comisionada terminaría su encargo el veinticuatro de octubre de dos mil veinticinco, propuse que las tres vacantes actuales –las dos generadas por la conclusión de los



plazos de nueve años y la desafortunadamente generada por la muerte de un comisionado—, se cubrieran de manera escalonada, comenzando a partir del año calendario siguiente, esto es, el dos mil veintitrés, en el que tendría que suplirse una de las vacancias ordinarias y la generada por el fallecimiento del comisionado, mientras que podría suplirse la última de las vacancias ordinarias a más tardar el veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro.

Ese esquema permitía, desde mi punto de vista, que al primero de marzo de dos mil veinticuatro la COFECE quedara cabalmente integrada, garantizando la alternancia en los términos marcados por la propia Constitución y, a la postre, las nuevas personas que fueran designadas como comisionadas podrían ostentar el cargo fijo de **nueve años** previstos originalmente por el Constituyente Permanente en el artículo 28 constitucional.

Esto me lleva a reiterar lo que sostuve en la sesión en la que se discutió este asunto: si bien estamos ante un mecanismo de control abstracto de constitucionalidad, **la aspiración como Tribunal Supremo debe ser el restablecimiento del correcto orden constitucional.**

A continuación, presento como anexo a este voto concurrente y particular, la propuesta original de EFECTOS, y por la cual voté.

"IX. EFECTOS

"106. Los artículos 41, fracción IV y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia señalan que las sentencias en controversias constitucionales deberán contener los alcances y efectos de las mismas, fijando con precisión 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. Asimismo, que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"107. Desde la iniciativa y exposición de motivos que dieron origen a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal indicó que el tipo de juicio de que se trata exigía que el máximo tribunal de la república contara con 'una facultad muy amplia para lograr el cabal cumplimiento de las resoluciones, y en cada caso concreto determine de qué manera o mediante qué vías habrá de ejecutarse la propia sentencia'.



- "108. De manera reciente, al fallar la acción de inconstitucionalidad 149/2021, este Pleno profundizó en el alcance del artículo 41, fracción IV, de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, se concluyó que, en su primera parte, dicho artículo dispone que las sentencias deberán contener **todos aquellos elementos necesarios para su PLENA EFICACIA**, lo cual implica que los efectos de invalidez pueden extenderse a aquellas normas generales, actos u omisiones que sean necesarias para la ejecución de la sentencia.
- "109. De ahí que este Alto Tribunal cuente con facultades amplias para determinar si derivado de la invalidez del acto, norma u omisión impugnados en una controversia constitucional, resulta necesario extender los efectos de la sentencia a otros actos, normas y autoridades que se encuentren estrechamente vinculados con la materia de estudio, a fin de **restablecer por completo el orden constitucional**.
- "110. Resulta importante recordar que de acuerdo con el transitorio constitucional citado, el Constituyente previó que, con el objeto de asegurar el escalonamiento en el cargo de las personas comisionadas y comisionados de la COFECE, las primeras que fueran nombradas concluirían su encargo el último día de febrero de los años dos mil dieciséis, dos mil diecisiete, dos mil dieciocho, dos mil diecinueve, dos mil veinte, dos mil veintiuno y dos mil veintidós, **esto con el fin de que entre un nombramiento y otro existiera una diferencia de un año**. Esta fecha ha sido variada por la complejidad de los procesos de designación. No obstante, se mantiene la alternancia constitucionalmente prevista y cada persona comisionada designada actualmente termina su periodo dentro de un año calendario distinto.
- "111. En el presente caso, los dos procedimientos de selección en los que se dio la incompleta integración de la COFECE fueron respecto de nombramientos que se otorgarían: el primero, por el periodo de nueve años, contado a partir del primero de marzo de dos mil veintiuno, y el segundo, para concluir el periodo de la vacante que terminaría el último día de febrero de 2028 (con motivo del fallecimiento del comisionado Pérez Valdespín, designado a partir del primero de marzo de dos mil diecinueve).
- "112. Precisado lo anterior, se recuerda que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad de la incompleta integración del organismo constitucional autónomo y pudo constatar que, además de causar una afectación en la integración y debido funcionamiento de la COFECE, ésta ha incidido también en el esquema de designación escalonada previsto en el transitorio sexto del decreto de reforma constitucional de once de junio de dos mil trece.



- "113. Por ello, para restablecer el diseño previsto por el Constituyente, resulta necesario, además de declarar la inconstitucionalidad de **la incompleta integración del organismo constitucional autónomo, declarar, por extensión, la invalidez de la integridad de los procedimientos de selección y designación de personas aspirantes a ocupar el cargo de comisionadas en la COFECE** materia de esta controversia, así como aquellos que pudieran haberse iniciado con posterioridad, para los efectos que se mencionan en la presente sentencia, pues de invalidarse solamente la incompleta integración de la COFECE y continuar con los procedimientos impugnados en los términos originalmente convocados, se generarían diversas problemáticas que impedirían finalmente cumplir con el diseño constitucional y con lo dispuesto en las propias convocatorias.
- "114. En efecto, la 'CONVOCATORIA pública 2020 para participar en el procedimiento de selección de aspirantes para ocupar la vacante en el órgano de gobierno de la Comisión Federal de Competencia Económica', emitida para cubrir la vacancia generada por la conclusión del encargo del comisionado Martínez Chombo, señaló que esa convocatoria era para cubrir la vacante en el mencionado órgano de gobierno para el 'periodo de nueve años que inicia el **1 de marzo de 2021**'.
- "115. De lo anterior se desprende que si se permitiera continuar con esta convocatoria en sus términos se generaría una nueva problemática, pues derivado del tiempo que transcurrió con motivo de la omisión declarada inconstitucional, a la fecha en que se dé cumplimiento a la presente sentencia, el primero de los nombramientos ya no podría emitirse en los términos convocados, esto es, 'por el periodo que inicia el 1 de marzo de 2021' y, en consecuencia, ya no se podría cumplir con lo convocado en ese procedimiento.
- "116. Además, de continuar dicho procedimiento de selección se generaría un nuevo dilema constitucional pues, por una parte, existe la obligación constitucional de otorgar un nombramiento por nueve años, y por otra, la obligación derivada del esquema de escalonamiento, con base en el cual, ese nombramiento tendría que concluir el último día de febrero de dos mil treinta.
- "117. Por otro lado, las convocatorias señalan que a fin de verificar que las personas aspirantes cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 29 de la Constitución Política del País resultaba necesario, entre otros requisitos, la presentación de: constancias de no inhabilitación que amparen todos los cargos en el sector público que se listen en la ficha curricular, en el entendido



de que las citadas constancias no deberían tener una antigüedad de expedición mayor a un mes; reportes de crédito especial expedido con una antelación no mayor a 6 meses a la fecha de entrega de la documentación, por alguna sociedad de información crediticia autorizada en términos de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia; así como copia de un escrito firmado en el que cada aspirante otorgue autorización al Comité de Evaluación para requerir información al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social a efecto de acreditar el cumplimiento del requisito constitucional de no haber recibido condena por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año.

"118. Debido a la dilación en la designación y ratificación de las nuevas personas comisionadas, derivado de la incompleta integración del organismo constitucional autónomo, resulta evidente que los escritos originalmente presentados por las personas aspirantes a ocupar el cargo de comisionadas en la COFECE se salen del marco de requerimientos que permiten asegurar que se cumpla con el objetivo previsto en la convocatoria –tener información actualizada y vigente– por lo que en caso de designar a una de esas personas, se corre el riesgo de designar a alguna que ya no cumpla con los requisitos constitucionales para ocupar el cargo concursado.

"119. En atención a las problemáticas anteriormente evidenciadas, y a fin de evitar que en el futuro se vuelva a generar la falta de quorum en el órgano de gobierno de la COFECE, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera necesario **invalidar los procedimientos de selección y designación de personas aspirantes a ocupar el cargo de comisionadas en la COFECE** materia de esta controversia, así como aquellos que pudieran haberse iniciado con posterioridad.

"120. Ahora, en atención a la configuración actual y a que la próxima persona comisionada termina su encargo el veinticuatro de octubre de dos mil veinticinco, las siguientes autoridades deberán suplir las tres vacantes actuales –las dos generadas por la conclusión de los plazos de 9 años y la generada por la muerte del comisionado Pérez Valdespín–, de manera escalonada, conforme a las siguientes reglas:

"• Dentro del año calendario siguiente –**2023**– deberá suplirse una de las vacancias ordinarias y la generada por la ausencia absoluta del comisionado Pérez Valdespín:

"I. La vacancia generada por la conclusión del encargo deberá suplirse a más tardar el **veintiocho de febrero de dos mil veintitrés**, con la finalidad de garantizar la



alternancia constitucionalmente exigida. Para estos efectos, las siguientes autoridades deberán realizar lo siguiente:

"A. El Comité de Evaluación

"Deberá emitir la convocatoria correspondiente, verificar que las personas aspirantes cumplan con los requisitos constitucionales y legales respectivos y aplicar los exámenes de conocimientos en la materia, observando en todo momento los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia y tomando en consideración la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior, de acuerdo con las mejores prácticas en la materia y; deberá enviar al Ejecutivo Federal una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, de entre aquellas personas que obtengan las calificaciones aprobatorias más altas. Lo anterior de conformidad con el artículo 28, párrafos vigésimo séptimo a vigésimo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"B. Al titular del Poder Ejecutivo Federal

"De entre las personas previamente seleccionadas por el Comité de Evaluación, el Ejecutivo Federal deberá elegir a una y enviar la propuesta al Senado en términos del artículo 28, párrafo vigésimo noveno, de la Constitución Federal, lo cual deberá realizar dentro de un plazo razonable para que el Senado pueda ratificarlo, a más tardar el veintiocho de febrero de dos mil veintitrés o rechazarlo y tener oportunidad de valorar una nueva propuesta.

"C. Al Senado de la República

"A más tardar el veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, dicho órgano deberá ratificar a una persona como comisionada de la COFECE, en el entendido que para su ratificación se requerirá del voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, conforme con lo dispuesto por el mencionado artículo 28, párrafo trigésimo, constitucional.

"En caso de que la Cámara de Senadores rechace a la persona propuesta por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta de entre las personas previamente seleccionadas por el Comité de Evaluación. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede una persona (aspirante) aprobada por el Comité de Evaluación, quien será designada en el cargo de comisionada de forma directa por el Ejecutivo, tal como lo mandata el referido artículo



28, párrafo trigésimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"II. En términos del párrafo vigésimo cuarto del artículo 28 de la Constitución Federal y para efectos de suplir la vacante generada por la ausencia permanente del comisionado Pérez Valdespín (quien fue designado en 2019 y murió en 2021) y concluir el periodo para el que fue designado, esto es, para ocupar el cargo hasta el veintiocho de febrero de dos mil veintiocho, se conmina a las autoridades siguientes para que, **antes de que concluya el año calendario –2023–**, lleven a cabo lo siguiente:

"A. Al Comité de Evaluación

"Dentro de los noventa días naturales siguientes a la notificación de la presente resolución emita una nueva convocatoria para suplir la vacante referida, verifique que las personas aspirantes cumplan con los requisitos constitucionales y legales respectivos y aplicar los exámenes de conocimientos en la materia, observando en todo momento los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia y tomando en consideración la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior, de acuerdo con las mejores prácticas en la materia y envíe al Ejecutivo Federal una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, de entre aquellas personas que obtengan las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes deberá emitirse una nueva convocatoria cumpliendo con las características señaladas anteriormente, de conformidad con los párrafos vigésimo séptimo a vigésimo noveno del mencionado artículo 28 constitucional.

"B. Al titular del Poder Ejecutivo Federal

"De entre las personas previamente seleccionadas por el Comité de Evaluación, el Ejecutivo Federal deberá elegir a una y enviar la propuesta correspondiente al Senado en términos del artículo 28, párrafo vigésimo noveno, de la Constitución Federal, lo cual deberá realizar a más tardar dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha en que reciba los nombres de las personas aspirantes con las mejores calificaciones, a fin de evitar una nueva dilación que transgreda el orden constitucional.

"C. Al Senado de la República

"Dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales siguientes contados a partir de la fecha en que se reciba cada una de las propuestas respectivas



ante el Senado, dicho órgano deberá determinar si ratifica o no a la persona respectiva como comisionada de la COFECE, en el entendido que para su ratificación se requerirá del voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, conforme con lo dispuesto por el mencionado artículo 28, párrafo trigésimo, constitucional.

"En caso de que la Cámara de Senadores rechace a la persona propuesta por el Ejecutivo, el Presidente de la República, **dentro de los 30 días naturales siguientes** someterá una nueva propuesta de entre las personas previamente seleccionadas por el Comité de Evaluación. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede una persona (aspirante) aprobada por el Comité de Evaluación, quien será designada en el cargo de comisionada de forma directa por el Ejecutivo, de acuerdo con el referido artículo 28, párrafo trigésimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"III. Por último, **a más tardar el veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro**, deberá suplirse la última de las vacancias ordinarias para lo cual, las referidas autoridades deberán llevar a cabo el procedimiento ordinario de designación. Esto es, se deja en libertad a las autoridades que intervienen en el procedimiento referido para que, en ejercicio de sus atribuciones garanticen que, de manera improrrogable, la persona que ocupará la última de las vacantes generadas sea suplida y que inicie su encargo, sin dilación alguna, el primero de marzo de 2024.

"121. De esta manera, la proyección de los efectos referidos permitiría que la COFECE, al primero de marzo de dos mil veinticuatro quede debidamente integrada de la siguiente forma, garantizando la alternancia en los términos de la propia Constitución y que las nuevas personas comisionadas (con excepción de la suplencia por ausencia) ostenten el cargo por los 9 años previstos en el artículo 28 constitucional:

	"Personas que actualmente ocupan el cargo de comisionadas	"Periodo por el que fueron ratificadas las personas comisionadas que ocupan el cargo actualmente	"Periodo que ocuparán las siguientes personas que sean designadas como comisionadas
"1	Brenda Gisela Hernández Ramírez <i>(quien asumió la presidencia en suplencia)</i>	25 de octubre de 2016 – 24 de octubre de 2025	25 de octubre de 2025 – 24 de octubre de 2034



	<i>por vacancia, al ser la persona con más antigüedad de entre las y los comisionados).</i>		
"2	Alejandro Faya Rodríguez	27 de abril de 2017 – 26 de abril de 2026	27 de abril de 2026 – 26 de abril de 2035
"3	José Eduardo Mendoza Contreras	24 de abril de 2018 – 23 de abril de 2027	24 de abril de 2027 – 23 de abril de 2036
"4	Vacante <i>Por la muerte del Comisionado Pérez Valdespín (2021)</i>		Antes del 31 de diciembre de 2023 – 23 de abril de 2028
"5	Ana María Reséndiz Mora	29 de septiembre de 2020 – 28 de septiembre de 2029	29 de septiembre de 2029 – 28 de septiembre de 2038
"6	Vacante <i>Por la conclusión del cargo del Comisionado Martínez Chombo (2021)</i>		1 marzo de 2023 – 28 de febrero de 2032
"7	Vacante <i>Por la renuncia de la Comisionada Palacios Prieto (2021)</i> <i>*Terminación anticipada*</i>		1 de marzo de 2024 – 28 de febrero de 2033"

"122. Cabe señalar que la invalidez y efectos antes precisados no impiden que las personas que participaron en los procedimientos invalidados puedan concurrir nuevamente, siempre y cuando cumplan con los requisitos constitucionales y que para ello se establezcan en las convocatorias respectivas.

"123. La invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de esta resolución al Poder Ejecutivo Federal, así como al Senado de la República y al Comité de Evaluación a que se refiere el artículo 28 de la Constitución Política del País."

Fin de la transcripción

Este voto se publicó el viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 112/2020.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión celebrada el dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos preceptos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes,¹ entre ellos el artículo 128, fracción IV,² que establecía 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.

El Tribunal Pleno, por unanimidad,³ declaró la inconstitucionalidad de este artículo por considerar que invade la competencia del legislador federal de regular la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal.⁴ No obstante que voté a favor y además fui la ponente de este asunto, considero pertinente formular el presente voto aclaratorio para precisar el

¹ La ley fue publicada en el Periódico Oficial de Aguascalientes el veinte de enero de dos mil veinte. Además del artículo 128, fracción IV, se impugnaron los diversos 14, fracción III, 42, fracción III y 59, fracción III, que establecen el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar, respectivamente, los cargos de titular de Vicefiscalías, Unidades Auxiliares Sustantivas y Unidades Auxiliares Adjetivas; respecto de los cuales se sobreseyó por cesación de efectos con motivo de una reforma publicada el treinta de septiembre de dos mil veintidós y que entró en vigor al día siguiente.

Asimismo, en este asunto se declaró la invalidez del artículo 86, fracción III, que establecía el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar la titularidad del Órgano Interno de Control de la Fiscalía de Aguascalientes, por considerarlo contrario a los derechos de igualdad y no discriminación.

² **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; ..."

³ De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldivar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

⁴ La cual se encuentra prevista en el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política del País 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."



momento en el que, a mi juicio, las entidades federativas dejaron de ser competentes en este tema.

Al respecto, en diversos precedentes he mantenido un disenso con la mayoría del Pleno sobre el momento en que las Legislaturas Estatales dejaron de ser competentes para legislar en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal y de ejecución de penas. En tanto que la mayoría del Pleno considera que dejaron de serlo con la entrada en vigor de la reforma constitucional que concedió al Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación única, yo considero que la perdieron hasta la entrada en vigor de estas leyes.

Así lo señalé, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 7/2021, donde formulé un voto concurrente pues, retomando precedentes del Pleno, en esa sentencia se cita el criterio mayoritario sobre el momento en que los Estados dejaron de tener competencia sobre este tema, cuestión de la que me aparté expresamente mediante el voto concurrente elaborado. En este caso, toda vez que en la sentencia no fue necesario reiterar esas consideraciones de manera expresa, el voto que entonces formule es aclaratorio, a fin de exponer cuándo, a mi entender, sucedió este que atañe a la competencia de los Estados.

Para ello, hay tres fechas importantes a tomar en cuenta: en octubre de dos mil trece, una reforma constitucional determinó que la materia que aquí nos ocupa se regularía por una legislación única que emitiría el Congreso de la Unión, y que hasta en tanto ello aconteciera, la legislación interna de los Estados en estas cuestiones estaría vigente.⁵ La *Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal* se emitió en diciembre de dos mil catorce, y en Aguascalientes entró en vigor a través de un proceso gradual que terminó en dos mil dieciséis,⁶ de manera que, en enero de dos mil veinte cuando se emitió la norma impugnada, el Congreso Local ya era incompetente.

⁵ 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, en el cual se concedió competencia al Congreso de la Unión para expedir 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".

⁶ La Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de diciembre de dos mil catorce y entró en vigor en las entidades federativas en los mismos términos y plazos que el Código Nacional de Procedimientos Penales, es decir, cuando las Legislaturas Locales emitieran la declaratoria correspondiente.



La cuestión es que la mayoría del Tribunal Pleno considera que los Congresos Locales dejaron de ser competentes en octubre de dos mil trece, es decir, con la reforma constitucional, y no a partir de que en cada entidad federativa entrara en vigor la legislación única, que es la condición establecida por la Constitución. Esta precisión es el motivo de mi voto aclaratorio, y tiene asidero en la lectura textual del artículo segundo transitorio de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, que transcribo:

"Segundo. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República **a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.**

"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal **continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.**"

De la anterior transcripción tenemos que, aun cuando al Congreso de la Unión se le otorgó facultad para expedir "la legislación única", mientras tal legislación no se emitiera, no habría invasión de esferas, porque claramente se determinó que continuaría vigente la normativa de los Estados en estos temas. Es decir que la competencia del Congreso de Aguascalientes para legislar en la materia que nos ocupa terminó al entrar en vigor en esta entidad la legislación única emitida por el Congreso de la Unión, esto es, en dos mil dieciséis y no antes.

Mientras no esa legislación única no se expidiera, la legislación procesal local de cada Estado debía mantenerse vigente. Esta provisión no entrañaba una prohibición expresa para que los Estados reformasen sus leyes adjetivas si así lo consideraban necesario. Mantener vigente una ley hasta en tanto se emite

Por lo que hace al Estado de Aguascalientes, 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", fue publicada el once de junio de dos mil catorce, la cual fue modificada mediante decreto publicado el veintitrés de noviembre de dos mil quince. En ella se estableció que el Código Nacional de Procedimientos Penales (y, en consecuencia, también la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal) entraría en vigor a través de un proceso gradual en los distintos Distritos Judiciales de la entidad, cuya última etapa culminó el veintisiete de mayo de dos mil dieciséis.



otra, no implica un impedimento para mantenerla al día. Esa lógica me parece inconducente, pues todas las normas necesitan tutelar adecuadamente a la sociedad, y para ello necesitan irse adaptando a la realidad, lo cual necesariamente implica hacer ajustes, reformas y modificaciones, pues de lo contrario, podrán generarse incongruencias entre las leyes y la realidad. Cuando los Estados resultan impedidos para hacer esto es cuando ya se emite la ley general prevista por parte del Congreso de la Unión, no antes. Es la sociedad la que sale perdiendo con la petrificación de las normas existentes mientras se aguarda una nueva normativa que no llega.

Expuesta la salvedad anterior, comparto la resolución dictada en este caso porque la ley única entró en vigor casi cuatro años antes de la publicación de la norma local impugnada, por lo que, la Legislatura de Aguascalientes ya carecía de competencia para legislar en esta materia.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 112/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de julio de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 27, Tomo I, julio de 2023, página 340, con número de registro digital: 31625.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de julio de 2023.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2021.

En la sesión celebrada el treinta de agosto de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó algunos requisitos para acceder a diversos cargos públicos establecidos en la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, expedida el cinco de marzo de dos mil veintiuno.

En concreto, la Comisión accionante impugnó los requisitos para ser:

1. Titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco consistentes en "No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o



inhabilitado como servidor público", previstos en el artículo 36, numeral 1, fracción II.

2. Servidor público o elemento operativo integrante de la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas de la Fiscalía del Estado de Jalisco, consistente en no "*haber sido condenado por delito doloso o*", previsto en el artículo 39, numeral 1, fracción IV.

En relación con el artículo 39, numeral 1, fracción IV, de la ley impugnada, por unanimidad de once votos,¹ el Pleno declaró la invalidez de la porción normativa "*haber sido condenado por delito doloso o*", al considerar que ese requisito, previsto para ser servidor público o elemento operativo de la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas resulta violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política del País.

Para llegar a esta conclusión, la sentencia sometió el artículo impugnado a un test de razonabilidad, de donde se desprende que la distinción que hace entre las personas que han sido condenadas por delito doloso y aquellas que no lo han sido es sobreinclusiva y no guarda relación estrecha con las funciones a desempeñar por todas las personas servidoras públicas y elementos operativos de cada una de las unidades que conforman dicha Fiscalía Especial, especialmente tomando en cuenta que NO SE HACE DISTINCIÓN entre el gran catálogo de puestos que abarca el ser "*servidores públicos y elementos operativos*".

Si bien fui la Ministra ponente en este asunto, considero importante formular un voto aclaratorio porque en los precedentes relacionados con el tema, he votado en el sentido de que estos son requisitos válidos cuando se trata de altos funcionarios adscritos a las instituciones de procuración o impartición de justicia. En este caso la propuesta se hizo en el sentido de invalidar el requisito pero porque no se refiere a un cargo en lo particular sino a una muy amplia gama, que puede abarcar en realidad posiciones que no requieren la pervivencia de ese requisito para acceder a ellas. Como podrá observarse, mi voto aclaratorio tiene relación con mis votaciones en precedentes, y no tanto en alguna

¹ De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita (ponente), y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de los párrafos ciento tres y ciento cuatro.



cuestión que considere poco clara de mi propia propuesta presentada y votada a favor por el Tribunal Pleno.

Desarrollo del punto que se aclara

El artículo 39, numeral 1, fracción IV, de la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco dispone lo siguiente:

"**Artículo 39.** De las y los servidores públicos y elementos que integren la Fiscalía Especial de Personas Desaparecidas.

"1. Las y los servidores públicos y elementos operativos que integren la Fiscalía Especial deberán cumplir, además de lo que establezcan otras disposiciones aplicables, con los siguientes requisitos:

"...

"**IV.** No haber sido condenado por delito doloso o haber sido objeto de recomendaciones de organismos públicos autónomos de derechos humanos por violaciones graves a derechos humanos, violaciones en materia de desaparición de personas o sanciones administrativas graves de carácter firme."

Como lo manifesté en la sesión pública correspondiente, considero que estos son requisitos inválidos en general, pero deben resultar válidos cuando se trate de altos funcionarios adscritos a las instituciones de procuración, impartición o administración de justicia. Esta excepción se presentó, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 106/2019² y 182/2020.³

² Resuelta el diecinueve de abril de dos mil veintiuno, 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, considerando válido el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ser fiscal y fiscal especializado en Tamaulipas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y por la invalidez.

³ Resuelta el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno 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, quienes votaron a favor de declarar la invalidez del requisito de no haber sido condenado por delito doloso para poder ser comisionado del Sistema Penitenciario en Baja California. Las Ministras Piña Hernández y la suscrita, así como los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votamos en contra de invalidar el requisito. Como no alcanzó votación calificada, se desestimó la declaratoria de invalidez del mencionado artículo y pervive.



En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 106/2019, el Pleno reconoció por mayoría de seis votos –incluido el de la suscrita– la validez del requisito "*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. Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 182/2020, el Pleno desestimó la declaración de invalidez del requisito "*no haber sido condenado por delito doloso*" para que una persona acceda al cargo de Comisionada del Sistema Penitenciario de Baja California, por no alcanzarse la mayoría calificada requerida para declarar su inconstitucionalidad.

Al discutirse ambos precedentes, me manifesté en favor de la validez del requisito de "*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*" y en contra de la invalidez del requisito "*no haber sido condenado por delito doloso*", respectivamente, por la razón, reitero, de que se trataba de cargos de personas que iban a perseguir delitos y/o desempeñar funciones vinculadas directamente con la procuración de justicia y la seguridad pública local.

Además, en el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 106/2019 consideré que el legislador local tamaulipeco, en uso de su libertad configurativa, estableció como requisito "*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*" para ocupar los cargos de vicefiscal o fiscal especializado, pues al advertir una realidad social manifiesta en el Estado de Tamaulipas buscó alentar la confianza ciudadana respecto de las instituciones de procuración de justicia y las personas que las encabezan e integran.⁴ Es decir, que ese requisito tiene como finalidad que las personas que ocupen los más altos cargos responsables de la persecución de los delitos tengan una trayectoria sin mácula y eso es lo que ha considerado, en su libertad configurativa, el Poder Legislativo Local.

⁴ Esto era especialmente relevante en entidades federativas como Tamaulipas, donde, de acuerdo con la edición dos mil veinte de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, realizada por el INEGI, sólo el 58.5 % (cincuenta y ocho punto cinco por ciento) de la población de dieciocho años o más identifica a los Ministerios Públicos y Fiscalía Estatal como autoridades que le inspiran confianza.



Sin embargo, en la presente acción de inconstitucionalidad, aun cuando se ve involucrada una Fiscalía Especial de Personas Desaparecidas, la generalidad y amplitud del requisito impugnado son lo que no permite identificar ni diferenciar el tipo de cargo a desempeñar en función de la unidad de la Fiscalía Especial de la que se trate, lo que impide establecer una relación directa, clara e indefectible entre la exigencia impugnada con el perfil que se busca para ser cualquier integrante de la Fiscalía.

Incluso aunque se considerara que el requisito impugnado fuera idóneo para poder ocupar algunos cargos dentro de la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas, como pudieran ser los "*elementos operativos*" que se mencionan en la norma y que se componen por los agentes del Ministerio Público y policías de investigación,⁵ lo cierto es que no se justifica que la restricción de acceso a todos los puestos dentro la Fiscalía Especial, sin distinguir entre categorías, gravedad, temporalidad o tipos de pena, resulta apta para asegurar un adecuado desempeño de las atribuciones específicas que la ley asigna a cada una de sus unidades.

Por ello, aunque se trata de requisitos similares, a diferencia de las acciones de inconstitucionalidad 106/2019 y 182/2020, en este asunto voté a favor de la invalidez de la porción normativa impugnada.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 62/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de junio de 2023 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo II, junio de 2023, página 1486, con número de registro digital: 31561.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de junio de 2023.

⁵ Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Jalisco vigente. "**Artículo 2.** Para los efectos de este Reglamento se entiende por: ... **XIX.** Elementos Operativos: Agentes del Ministerio Público y policías de investigación."



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 161/2022 Y SU ACUMULADA 162/2022.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión celebrada el trece de marzo de dos mil veintitrés, resolvió las acciones de inconstitucionalidad indicadas al rubro, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el partido político local Nueva Alianza Oaxaca, demandando la invalidez del Decreto 698 mediante el cual se reformó "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 esa entidad el veinticinco de octubre de dos mil veintidós, **por vulnerar la veda legislativa electoral.**

Por unanimidad de once votos,¹ el Pleno declaró la invalidez del decreto impugnado al considerar que el Congreso Local vulneró el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² que establece la obligación de que las leyes electorales sean promulgadas y publicadas noventa días antes de iniciar el proceso electoral, plazo en el que no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Lo anterior, pues el decreto impugnado se publicó el veinticinco de octubre de dos mil veintidós y entró en vigor al día siguiente, mientras se realizaban los procesos de elección en cuatrocientos quince Municipios regidos por sistemas

¹ De las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, la suscrita, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

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 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."



normativos indígenas.³ Además, dicho decreto modificó fundamentalmente la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca ya que eliminó del artículo tercero transitorio el mandato de que la paridad de género en los sistemas normativos internos o indígenas "será gradual, logrando su cabal cumplimiento en el año 2023" y adicionó que el Instituto Estatal será el responsable de vigilar su cumplimiento.

Durante la discusión de este asunto, **el Ministro ponente puso a consideración del Tribunal Pleno la posibilidad de sugerir al Congreso Local que, en caso de querer volver a legislar en la materia, realizara la consulta a los pueblos y a las comunidades indígenas y afroamericanas por tratarse de cuestiones que podrían afectarles; no obstante, yo fui la única que respaldó la propuesta.**

Por esa razón, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio pues, aunque comparto la declaratoria de invalidez ante la vulneración de la veda legislativa electoral, lo cierto es que en aquellos asuntos en los que se analizan normas relacionadas con pueblos y comunidades indígenas he mantenido reiteradamente mis reservas sobre si éste es el efecto más benéfico para sus intereses. Además, en el presente caso considero que el Tribunal Pleno sí debió exhortar al Congreso Local para que, en caso de querer legislar nuevamente en la materia, cumpliera con su obligación constitucional y convencional de consultar a dichos grupos.

En la presente acción de inconstitucionalidad, el Pleno se enfrentó a tener que determinar si se debía sugerir al Congreso del Estado de Oaxaca que, en caso de volver a legislar en materia de paridad de género, se consultara a los pueblos y a las comunidades indígenas. Sin embargo, como lo adelanté, la mayoría los integrantes consideraron que no era necesario, ante la decisión de invalidez de las normas por transgredir la veda electoral.

A mi parecer, en este caso sí era procedente hacer esa sugerencia al Congreso Local en tanto que la norma es susceptible de afectar a los pueblos y a las comunidades indígenas. Con esa sugerencia se podría evitar, en lo subsecuente,

³ De conformidad con el artículo 24 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, los Municipios con comunidades indígenas y afroamericanas integran sus Ayuntamientos con base en sus propios sistemas normativos en las fechas en las que sus estatutos electorales comunitarios, inscritos ante el instituto estatal, lo determinen. Dicho proceso deberá realizarse en un periodo razonable y antes del primero de enero del año de ejercicio de gobierno.



una posible invalidez de normas que busquen atender el tema de paridad de género en materia indígena en esa misma entidad federativa.

Es absolutamente reprochable que a pesar de la fuerza vinculante del instrumento convencional los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades indígenas.

Después de todo, la reforma eliminó la previsión de que la paridad de género en los sistemas normativos logrará su cabal cumplimiento en el año 2023, quedando sólo que ésta será gradual. Asimismo, adicionó que el Instituto Estatal será el responsable de vigilar su cumplimiento y de orientar la integración paritaria de las autoridades electas, de acuerdo con las normas internas de cada Municipio, hasta alcanzar la paridad entre mujeres y hombres.

Sin embargo, ése es un beneficio aparente, porque lo cierto es que la reforma en cuestión era susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas de la región, ya que regulaba la manera en la que éstos lograrían la paridad de género en sus sistemas normativos internos; máxime que existe un enorme rezago para que las mujeres indígenas puedan acceder a cargos en sus propias comunidades derivado de las desigualdades históricas y estructurales en las que están inmersas. En ese sentido, considero que era obligatorio que el Congreso del Estado de Oaxaca consultara especialmente a las mujeres indígenas de la entidad.

Es importante procurar el respeto a la dignidad de los pueblos originarios y a que sus integrantes sean quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo determinada política para que les sea funcional y respetuosa, ya que quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente.

Lo anterior cobra especial relevancia porque una de las iniciativas que motivaron la reforma provino de 122 ciudadanas indígenas, originarias de diversos Municipios del Distrito de Ixtlán, quienes pertenecen a los pueblos chinantecos y zapotecos de la región de la Sierra Norte de Oaxaca.

En la iniciativa, las mujeres indígenas manifestaron que no estaban de acuerdo con la imposición de que la paridad se lograra en el año 2023, pues de constancias se desprende que no quieren aceleradores para esto, sino que lo que propugnan es abrir espacios de análisis y de diálogo intercultural entre el



Estado y los hombres y las mujeres indígenas para identificar y remover los obstáculos estructurales que les permitan ser nombradas en condiciones de igualdad y evitar que la paridad devenga en una amenaza en lugar de un derecho. Es decir, un proceso previo de sensibilización. En ese sentido, propusieron eliminar la porción normativa "sistemas normativos internos o indígenas, ésta será gradual, logrando su cabal cumplimiento en el año 2023."

Si bien la Legislatura tomó en consideración dicha iniciativa para emitir el decreto declarado inválido, lo cierto es que no representa la voz de todas las comunidades ni pueblos originarios de Oaxaca, por lo que debió realizar la consulta previa en la que tomara en consideración a todas las personas indígenas, y de ser procedente la publicara en un momento posterior al proceso electoral en el que se encontraba la entidad federativa, respetando la veda electoral.

Debido a lo anterior, considero que el decreto impugnado es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, por lo que el Congreso Local debió consultarles, y no lo hizo.

Por tanto, insisto en que, a mi parecer, el Tribunal Pleno debió exhortar al Congreso del Estado de Oaxaca para que, en caso de que volviera a legislar en materia de paridad de género, consultara a los pueblos y a las comunidades indígenas de la región. Considero que esas voces no pueden dejar de ser escuchadas y ello debería enmendarse como parte del procedimiento legislativo que se vuelva a llevar a cabo.

Dicho exhorto hubiera permitido garantizar que el Congreso Local cumpliera con sus obligaciones de consulta principalmente en relación con las mujeres indígenas que son quienes enfrentan distintos obstáculos para lograr una verdadera paridad de género en el ámbito electoral y, consecuentemente, que en una eventual impugnación vía acción de inconstitucionalidad este Tribunal Pleno no invalide de nueva cuenta las normas por la falta de atención a este derecho.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 161/2022 y su acumulada 162/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 27, Tomo I, julio de 2023, página 385, con número de registro digital: 31608.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULAN LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2021.

En sesión del treinta de agosto de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 62/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnaron diversas normas que prevén determinados requisitos para acceder a cargos públicos previstos en la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, entre ellas, el artículo 39, numeral 1, fracción IV, que exigía, para ser personas servidoras públicas y elementos operativos que integren la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas de esa entidad, no haber sido condenado por delito doloso.

El Tribunal Pleno determinó, por unanimidad de votos, declarar la invalidez de la referida porción normativa, retomando el criterio sostenido en diversas acciones de inconstitucionalidad, conforme al cual, por regla general, las normas generales que prevén la exigencia de no haber cometido algún delito doloso para ocupar un cargo público resultan sobreinclusivas, con lo que vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, en tanto que la intervención que en ellas se efectúa a este derecho excluye de manera generalizada a toda persona que ha sido sancionada con una condena penal, lo que no es idóneo para garantizar el correcto desempeño de las funciones propias de los cargos que se han pretendido regular.

Sin embargo, es importante destacar que el propio Pleno de este Alto Tribunal ha establecido una excepción a esa regla general al considerar que ese requisito puede ser válido en relación con determinados servidores públicos, en razón del perfil requerido para el cargo y la naturaleza de sus funciones, como fue al resolver en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos, la acción de inconstitucionalidad 106/2019, en la que se reconoció que era correcto que el legislador local exigiera a las personas aspirantes al cargo de vicesfiscal o fiscal especializado de la Fiscalía General del Estado de Tamaulipas, el requisito de no haber cometido un delito intencional o doloso, debido a que existe un interés social relevante en la medida que ellas serán las titulares de una institución que tiene como función preponderante la persecución de conductas delictivas.

Bajo las consideraciones que sustentan ese criterio de excepción, quienes suscribimos el presente documento, formulamos voto de minoría en la acción de inconstitucionalidad 184/2020, resuelta por el Tribunal Pleno el dieciocho de mayo de



dos mil veintiuno, al no compartir la determinación de la mayoría de reconocer la validez del precepto que exigía, entre otros requisitos, no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso para ser titular de la Comisión de Búsqueda del Estado de Guanajuato.

Entre las razones que nos llevaron a separarnos de esa decisión expusimos, esencialmente, que existen ciertos cargos públicos, cuyo adecuado ejercicio requiere acreditar previamente cierto grado de honorabilidad, en la medida que desembocan en el desempeño de atribuciones necesarias para el Estado de Derecho que dependen particularmente de la confianza de la sociedad hacia la institución, por lo que estimamos que la comisión de un delito doloso por el titular de un órgano encargado de perseguir delitos dolosos en una demarcación incide sobremanera en la confianza que la sociedad tendrá en la institución y que a la postre marcará su debido desempeño.

De acuerdo con lo expuesto, en congruencia con nuestra postura, consideramos oportuno aclarar el sentido de nuestra votación en uno de los temas abordados en la presente acción de inconstitucionalidad.

En efecto, en el caso que nos ocupa estimamos decantarnos por la invalidez del requisito "no haber sido condenado por delito doloso o", para ser personas servidoras públicas y elementos operativos integrantes de la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas de la Fiscalía local, contenida en la fracción IV del numeral 1 del artículo 39 de la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, primordialmente, por la propia generalidad de su formulación, es decir, porque el precepto en cuestión refiere a todos los servidores públicos y elementos operativos de manera general.

Así, aun cuando en otras ocasiones nos hemos pronunciado sobre la validez del mismo requisito previsto en algunas normas de otras legislaciones, ello ha derivado de la posibilidad de ponderar el perfil del cargo y la naturaleza de sus funciones; sin embargo, en esta ocasión a pesar de que el requisito pudiera ser correcto para el personal operativo, como son los agentes del Ministerio Público, la policía y los servicios periciales de la Fiscalía, lo cierto es que resultaría muy complejo declarar que es inconstitucional sólo en la parte que habla de los servidores públicos, de ahí que, por la propia generalidad de la redacción es por lo que estimamos que resulta inválida la porción normativa combatida, tal y como se determinó por unanimidad de votos de este Alto Tribunal.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 62/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de junio de 2023 a las



10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo II, junio de 2023, página 1486, con número de registro digital: 31561.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de junio de 2023.

VOTO ACLARATORIO Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro en las sesiones celebradas los días dos y veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno. La acción fue promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en contra de diversos artículos de la Ley de Archivos del Estado de Nuevo León. Si bien estuve de acuerdo con la mayoría de las cuestiones resueltas por el Tribunal Pleno, no compartí la decisión de invalidar los artículos que contemplaban la existencia de un **Registro Estatal de Archivos** y el que establecía la **integración del Consejo Estatal de Archivos**.

Contexto y antecedentes

Para comprender el origen de este asunto es necesario tomar en cuenta que el siete de febrero de dos mil catorce fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una trascendental reforma en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos. En lo que aquí interesa, esta reforma adicionó al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la fracción XXIX-T, a través de la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Archivos, en los siguientes términos:

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México,



y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

En cumplimiento de este precepto, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Archivos, misma que se publicó el quince de junio de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación. Como se desprende del Texto Constitucional, esta ley tiene dos objetivos: **i)** establecer la organización y **administración homogénea** de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y **ii)** determinar las **bases** de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

En relación con las bases para la organización y funcionamiento de los sistemas de archivos resultan indispensables para las entidades federativas los artículos 70 y 71 de la ley general.¹

El artículo 70 dispone que cada entidad federativa contará con su propio sistema local de archivos, el cual se define como "*el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción*".

Por su parte, el artículo 71 establece una base institucional mínima con la que deben contar los sistemas estatales de archivos, al disponer que éstos se

¹ **Artículo 70.** Cada entidad federativa contará con un sistema local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."

Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación."

Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional.



conformarán por: **i)** un Consejo Local de Archivos, que será el órgano coordinador del sistema y en los cuales deberán tener participación los Municipios o las alcaldías en el caso de la Ciudad de México, y **ii)** un Archivo General Estatal, que será la instancia especializada en materia de archivos y que estará a cargo de un director general con el rango de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente. A partir de este marco institucional mínimo, el último párrafo del mismo artículo dispone que todas las entidades federativas, en sus respectivas leyes locales de archivos, "*desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales **equivalentes** a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional*".

En cumplimiento del artículo cuarto transitorio de la ley general,² el Poder Legislativo de Nuevo León expidió una nueva ley de archivos con el propósito de adecuarse al nuevo marco constitucional y de la ley general, misma que fue impugnada por el INAI en la presente acción de inconstitucionalidad. Los conceptos invalidez planteados por el INAI se centraron en cuestionar aspectos relativos a la integración, atribuciones y funcionamiento de distintos componentes del Sistema Local de Archivos de Nuevo León. Siendo así, la principal cuestión a resolver fue determinar si el legislador de Nuevo León había establecido en su ley local un sistema de archivos **equivalente** al sistema previsto en la ley general para todo el país.

Sobre el entendimiento de la "equivalencia" para lograr una "administración homogénea" de los archivos del país, el Tribunal Pleno no ha sido unánime, y justamente este tema constituye el primero de mis votos en el presente asunto.

I. VOTO ACLARATORIO

Parámetro de regularidad constitucional

Comentarios previos

En la acción de inconstitucionalidad 101/2019, donde analizamos la Ley de Archivos de Colima, y que votamos el tres de mayo de dos mil veintiuno, se propuso un parámetro deferente hacia las entidades federativas, acorde, a mi juicio, a la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional, y por ello la compartí, además

² "**Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las Legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley. ..."



de que aquél fue un parámetro muy claro, pertinente y sucinto.³ Ese parámetro estaba subsumido en el preámbulo del tema 2.1, de manera que, aunque no lo votamos en sus méritos, lo aprobamos al estar subsumido.

Sobre el mandato de equivalencia de los sistemas locales con el nacional, conviene resaltar lo señalado al resolverse dicha acción de inconstitucionalidad 101/2019. En ella el Tribunal Pleno sostuvo que lo más respetuoso con el marco competencial era entender que este mandato tiene un carácter funcional. Es decir, que *"se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando, las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno"*.⁴

Sin embargo, este parámetro aceptado en la acción de inconstitucionalidad 101/2019 cambió al día siguiente, pues el cuatro de mayo votamos la acción de inconstitucionalidad 141/2019 (relativa a la Ley de Archivos de Jalisco), donde se sostuvo que la Ley General de Archivos, en tanto se trata de una ley general, "distribuye" competencias, y en términos generales se interpretó que las atribuciones de las entidades federativas se suprimían frente a la existencia de una ley general.

Yo no compartí la propuesta, sólo estuve a favor del sentido (en tanto que sí existe entre la obligación de los Estados de homologar sus leyes de archivos a la Ley General), así que en esa sesión dije: *"No se distribuyen competencias. Hay un marco de respeto. Principio que, incluso, retoma el artículo 64 de la ley general"*.⁵ Si bien varios de nosotros nos manifestamos en este sentido (a

³ Se estableció que ni la Constitución Política del País, ni la Ley General de Archivos mandataron a las entidades federativas para que legislaran sus sistemas locales en términos idénticos o como una réplica del sistema nacional, sino sólo de forma equivalente.

⁴ Párrafo 83 de ese engrose.

⁵ **"Artículo 64.** El Sistema Nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

"Las instancias del Sistema Nacional observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el Consejo Nacional.

"El Sistema Nacional y los sistemas locales se coordinarán en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los Municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México."



mi parecer fuimos al menos cuatro que señalamos expresamente esta cuestión al momento de votar este parámetro de la acción de inconstitucionalidad 141/2019), el parámetro fue aprobado por la mayoría.

Yo sigo compartiendo en términos generales el parámetro breve y concreto que aprobamos en el primero de los precedentes (101/2019), de manera que mantengo mi concurrencia en este tema.

El tercer asunto que se discutió en el seno del Tribunal Pleno fue el derivado de la Ley de Archivos de Oaxaca: la acción de inconstitucionalidad 122/2020, decidida el trece de julio de dos mil veintiuno. Ese proyecto a discusión proponía un parámetro muy distante de la 101/2019, e incluso de la 141/2019, pues repasaba precedentes de hace más de veinte años sobre leyes generales, jerarquía normativa y distribución de competencias cuyo hilo conductor interpretativo y pertinencia no compartí. La propuesta suscitó debate y entonces la Ministra ponente amablemente señaló que suprimiría estos segmentos y que recogería en el engrose ambos precedentes (101/2019 y 141/2019). Yo en ese momento señalé que respecto al segundo precedente (141) había formulado un voto concurrente (precisamente por las razones que acabo de reseñar en el presente documento), de manera que ese voto lo repliqué en esa acción de inconstitucionalidad 122/2020.

Punto que se aclara

El cuarto precedente relativo al sistema nacional de archivos lo constituye el asunto que nos ocupa: la acción de inconstitucionalidad 132/2019, relativo a la ley archivística de Nuevo León.

En la propuesta que sometió a nuestra consideración el Ministro ponente se presentó un parámetro de regularidad construido con los tres precedentes que reseñé: "*En las acciones de inconstitucionalidad 101/2019, 141/2019 y 122/2020, cuyas premisas se retomarán en este estudio, se analizaron diversas legislaciones emitidas por entidades federativas a la luz de lo dispuesto en la Ley General de Archivos*".⁶

Sin embargo, como ya mencioné, esas tres propuestas de parámetro de validez no guardan igualdad entre sí, pues la de la acción de inconstitucionalidad

⁶ Párrafo 42 de la propuesta presentada en la sesión del dos de septiembre.



141/2019, se aleja de su predecesora (la 101/2019) al considerar que la ley general distribuye competencias y que se suprimen las atribuciones de los Estados; en tanto de la 122/2020, no la conocíamos en su versión final respecto a cómo había quedado construido el parámetro (presuntamente con la suma de las dos primeras a pesar de contener perspectivas antagónicas) porque la ejecutoria no había sido publicada y no se adelantó en sesión qué cosas se tomarían del primer precedente (101/2019) y qué cosas del segundo (141/2019).

Sin embargo, en la propuesta de la presente acción de inconstitucionalidad 132/2019, si bien se expresa que se retoman los tres precedentes, no se aprecia que se hayan incorporado los excesos restrictivos de la 141/2019, sino que descansa medularmente en la 101/2019, de manera que voté de acuerdo con el proyecto.

En tal virtud, considero que no está por demás reiterar que, a mi parecer, el artículo 64 de la Ley General de Archivos establece una coordinación "*en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los municipios*". Ese marco de respeto no es una frase vacua o un recurso retórico, lo que en éste caso está indicando es que en materia archivística los Estados no están obligados a replicar esquemas y modelos diseñados para el régimen federal, pues ello socavaría la soberanía interior que les otorga el artículo 40 constitucional⁷ (éste es el "marco de respeto"). No se trata de que los Estados se "supriman atribuciones" (como se dijo en la acción de inconstitucionalidad 141/2019) sino de **orientar sus atribuciones** al fin común impuesto por la Constitución.

De hecho, en armonía con este régimen federal, el artículo 71 de la misma ley archivística dispone que "*[l]as leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales **equivalentes** a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional*". Al respecto, encuentro que tal "equivalencia" permite, a su vez, la concreción del artículo 73 constitucional (inciso XXIX-T), que ordena una organización y administración **homogénea** de los archivos de los diversos órdenes de gobierno del país.

⁷ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."



I. VOTO PARTICULAR

a) Registro Estatal de Archivos

La accionante impugnó la validez de los artículos 4, fracción XLVI, 11, fracción IV, en su porción normativa "en el Registro Estatal y", 72, 73, 74, 75 y décimo primero transitorio, de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León⁸, que contemplaban la existencia de un Registro Estatal de Archivos. A juicio del INAI, las entidades federativas no cuentan con competencia para crear un archivo estatal, además de que su existencia implicaría duplicidad de funciones con el registro nacional que prevé la Ley General de Archivos.

El Pleno declaró la invalidez de estos artículos. La mayoría se basó en lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 122/2020**,⁹ en la que se declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca que también contemplaba la existencia de un Registro Estatal de Archivos.

⁸ "**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: (...) **XLVI.** Registro Estatal: Al Registro Estatal de Archivos; ..."

"**Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán: (...) **IV.** Inscribir en el **Registro Estatal y** en el Registro Nacional, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

"**Artículo 72.** El Sistema Estatal contará con el Registro Estatal de Archivos, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales de los sujetos obligados, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General del Estado."

"**Artículo 73.** La inscripción al Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho Registro Estatal, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Estatal."

"**Artículo 74.** El Registro Estatal será administrado por el Archivo General del Estado, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio Consejo Estatal."

"**Artículo 75.** Para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información."

"La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado. ..."

"**Décimo Primero Transitorio.** El Archivo General del Estado pondrá en operación la plataforma del Registro Estatal de Archivos, dentro de los 180 días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley."

⁹ Resuelta en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Votaron a favor de la invalidez las Ministras Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y Yasmín Esquivel Mossa 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 y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Votamos en contra de la declaración de invalidez el Ministro Alberto Pérez Dayán y la suscrita.



Ello, al considerar que la creación de un registro estatal no es una materia disponible para el legislador local pues la existencia de registros estatales contribuiría a mantener la dispersión de información sobre archivos, además de duplicar las funciones de obtener y concentrar dicha información, dado que en la Ley General de Archivos ya está prevista la existencia de un registro nacional encargado de esas funciones. Además, a juicio de la mayoría, debe tenerse en cuenta que el artículo 71 de la Ley General de Archivos,¹⁰ si bien establece que la estructura orgánica y funcional de los sistemas locales de archivos debe ser equivalente a la del sistema nacional, sólo ordena la creación en las entidades federativas de un consejo local y de un archivo general, sin que se prevea la creación de un registro estatal.

Respetuosamente, no comparto la determinación anterior. Ni del parámetro de regularidad constitucional aplicable al diseño institucional de los sistemas estatales de archivos, ni de la revisión de los artículos 78 a 81 de la Ley General de Archivos (que establecen el Registro Nacional de Archivos a cargo del Archivo General de la Nación) se desprende que este registro necesariamente deba ser único, ni que las entidades federativas carezcan de atribuciones para crear su propio registro estatal, siempre y cuando no pretendan sustituir ni obstaculizar el registro nacional, cuestión que no observo en este caso.

Contrario a lo que sugiere la resolución, considero que los Estados sí pueden crear un registro estatal, aunque no sea una de las figuras contempladas en el artículo 71 de la ley general. Desde mi perspectiva, las figuras señaladas expresamente en ese artículo (Consejo Estatal Local de Archivos y Archivo General del Estado) deben interpretarse como un mínimo institucional que la ley local debe prever, pues el mandato constitucional contenido en el artículo 73, fracción XXIX-T, se refiere a que la ley general sólo establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

¹⁰ **Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



A partir de esas bases, como lo dispone el último párrafo del artículo 71 de la ley general, las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales, debiendo solamente guardar equivalencia, comunicación e integración con el sistema nacional.

De esta manera, la Legislatura de Nuevo León actuó dentro de su esfera competencial delimitada por el marco constitucional y de la ley general en materia de archivos. Máxime que la forma en cómo reguló al registro estatal no entorpece, dificulta ni imposibilita el funcionamiento del registro nacional, sino que, por el contrario, estableció en la ley local las previsiones necesarias para que ambos registros coexistieran y funcionaran en forma armónica; guardando, además, un diseño equivalente con el registro nacional.

Además, de la ley general no advierto algún impedimento para que las entidades federativas puedan contar con su propio registro estatal, ni tampoco que la existencia del registro estatal de Nuevo León afectara de alguna manera el funcionamiento del registro nacional, pues la ley archivística local claramente establecía en su artículo 73 la obligación de inscribir los archivos en ambos registros.

Respetuosamente considero que la forma en cómo se reguló al registro estatal no entorpecía, dificultaba ni imposibilitaba el funcionamiento del registro nacional, e incluso la ley local contenía las previsiones necesarias para que ambos registros coexistieran y funcionaran en forma armónica, guardando, además, un diseño equivalente con el registro nacional.

Al respecto, debe recordarse que el Pleno sostuvo, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2019** (y que reitera en la presente resolución), que el criterio más respetuoso de la distribución competencial era interpretar en términos funcionales el mandato de equivalencia del último párrafo del artículo 71 de la ley general, de tal manera que sólo resultarán inválidas aquellas normas locales que obstaculicen o impidan el adecuado funcionamiento del sistema nacional; supuesto que en este punto no se actualiza. Por lo que, si las normas invalidadas no tenían el efecto de obstaculizar o impedir el adecuado funcionamiento del registro nacional, no encuentro razón constitucional para declarar su invalidez.

b) Integración del Consejo Estatal de Archivos

En relación con la integración del Consejo Estatal de Archivos, el INAI cuestionó que el artículo 64 de la Ley de Archivos de Nuevo León no resultaba equivalente al artículo 65 de la ley general, porque integraba como miembro del



Consejo al Ejecutivo Estatal; no contemplaba la participación de la persona titular de la Secretaría de Gobernación (Secretaría General de Gobierno), de la Secretaría de la Función Pública (Contraloría estatal) y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI] (Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica); y no establecía los requisitos que debía reunir la persona que fuera seleccionada como representante de los archivos privados.

En la sentencia se razona, por un lado, que el hecho de contemplar la participación de la persona titular del Ejecutivo Estatal no rompe con la equivalencia que ordena la ley general, pues ésta no implica una obligación de las entidades federativas de regular sus sistemas locales de manera idéntica al sistema nacional. También señala que, tal como fue considerado en la acción de inconstitucionalidad 101/2019, no existe una obligación de prever la participación de algún órgano equivalente al INEGI, pues se trata de un órgano constitucional autónomo que no cuenta con homólogos a nivel estatal. En cuanto a la falta de previsión de los requisitos de quien funja como representante de los archivos privados, la sentencia concluye que no existe una obligación de replicar lo dispuesto por la ley general en este tema, además de ser una cuestión ya establecida en la ley general, cuya concretización resulta de carácter administrativo, pudiendo definirse dichos requisitos en la propia convocatoria que emita el Consejo Estatal.

Sin embargo, el Pleno decidió declarar la invalidez de todo el artículo 64 de la Ley de Archivos de Nuevo León,¹¹ al considerar que no reguló de manera adecuada la integración del Consejo Estatal de Archivos. Ello debido a que, como lo argumentó el INAI, no previó la participación de los órganos equivalentes a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de la Función Pública; además que, en suplencia, advirtió que tampoco contemplaba la participación del equivalente del Consejo Técnico y Científico Archivístico.

Voté en contra de la decisión mayoritaria de invalidar porque, si bien en la Ley General se incluye a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de la

¹¹ La invalidez fue aprobada por mayoría de ocho votos. Votaron a favor las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Yasmín Esquivel Mossa y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Votamos en contra de la declaración de invalidez de este artículo los Ministros Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y la suscrita.



Función Pública como integrantes del órgano de gobierno, y en la ley local no aparecen, la falta de estas entidades no provoca en este caso una deficiencia constitucional en términos de armonía del sistema local con el nacional.

Si bien los Estados no pueden configurar con absoluta libertad sus consejos locales, porque hay principios funcionales que deben perseguir, no queda claro que se afecta constitucionalmente con la ausencia de estas entidades del gobierno local. No comparto que su ausencia se traduzca en una indebida o insuficiente integración del órgano. A diferencia de la mayoría, no advierto por qué tal ausencia genera una afectación o una distorsión en el funcionamiento del sistema local, por lo que no considero que ello resulte contrario al parámetro de regularidad constitucional al que deben ajustarse las Legislaturas de las entidades federativas en materia de archivos.

Los Estados viven sus problemáticas particulares y es responsabilidad de ellos ver de qué manera pueden contar con un Consejo Estatal de Archivos que sea eficaz para el contexto local. En este sentido, no considero que el Consejo Estatal deba guardar fiel reflejo o identidad con el Consejo Nacional en su integración. No debe perderse de vista, además, que los Estados cuentan con su propio régimen normativo respecto a su administración pública, y por lo tanto las facultades de sus funcionarios no necesariamente son iguales respecto a otros Estados ni respecto a la Federación.

Dentro del amplio margen que supone el mandato de equivalencia, las Legislaturas Locales, atendiendo a su contexto local y a la realidad de la organización del Estado, pueden decidir no integrar al Consejo Estatal de archivos a funcionarios cuya participación no sea esencial o necesaria, por lo que su ausencia no provocará distorsión alguna en el funcionamiento de este órgano clave del sistema estatal de archivos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 132/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo I, noviembre de 2021, página 553, con número de registro digital: 30234.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 101/2019 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo I, junio de 2022, página 236, con número de registro digital: 30699.



VOTO CONCURRENTE FORMULADO POR EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 149/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en cuyo punto resolutivo segundo se determinó lo siguiente:

"SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 17, fracción V, en su porción normativa 'y no haber sido condenado por delito doloso', de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Morelos, expedida mediante el Decreto Número Tres, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil veintiuno y, por extensión, la del artículo 85-F, párrafo séptimo, en su porción normativa 'y no haya sido condenado por delito doloso', de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión."

Si bien comparto el que se haya declarado la invalidez del artículo 17, fracción V, en su porción normativa "**y no haber sido condenado por delito doloso**", de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Morelos, no concuerdo con la decisión de declarar por extensión la invalidez del artículo **85-F, párrafo séptimo, en su porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos;** lo anterior, porque no fue impugnada.

En efecto, no pasa inadvertido que el artículo 41, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; sin embargo, respetuosamente estimo que no se está en ese supuesto, porque la norma que se declara inválida por extensión, se encuentra en un ordenamiento superior y fue emitida con anterioridad a la impugnada, con lo que, incluso, se había consolidado en el tiempo.

Además, me parece que la eficacia de la sentencia tiene que ver con la expulsión del orden jurídico de las normas que efectivamente fueron impugnadas. Por



ello, no considero que con el argumento de hacer eficaz la sentencia, se tenga que hacer una búsqueda oficiosa en todo el orden jurídico –en este caso estatal– para analizar cada una de las normas del Estado y ver cuáles pueden estar vinculadas con la razón por la que se declaró la invalidez de las normas impugnadas, y declarar la invalidez por extensión indirecta; esto implica introducir una hipótesis diversa a la prevista en el artículo 41, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, por las razones expresadas, aunque comparto la determinación tomada en este asunto, me separo de la decisión de declarar la invalidez por extensión indirecta a una norma diversa de la impugnada.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 149/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de junio de 2023 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo II, junio de 2023, página 1894, con número de registro digital: 31543.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2019, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTISIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS.

Coincido con la inconstitucionalidad de los artículos 27-2, fracción V, en su porción normativa "no haber sido sentenciado por delito doloso"; 95-1, fracción V, en su porción normativa "no haber sido sentenciado por delito doloso"; 27-2, fracción VI, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", y 95-1, fracción VI, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato.

No obstante, alcanzo la conclusión anterior por razones distintas.

La presente resolución se basa de manera preliminar en desarrollar cuatro principios: a) igualdad y no discriminación; b) reinserción social; c) seguridad jurí-



dica; y, d) libertad de trabajo. Ello, atendiendo a los motivos por los cuales la Comisión accionante combate los preceptos legales objeto de revisión constitucional.

Sin embargo, considero que lo adecuado sería partir del principio de igualdad y no discriminación como se ha manejado en otros asuntos. En ese sentido, no sería necesario estudiar el caso bajo otros méritos.

Cabe destacar que en las discusiones de este Tribunal Constitucional que ha tenido sobre elegibilidad, se ha discutido si debería aplicarse un test de escrutinio estricto, ordinario o de simple razonabilidad.

Por ejemplo, en los asuntos que se suscitaron sobre el requisito de no contar con antecedentes penales, en particular en la acción de inconstitucionalidad 107/2016,¹ se destacó que no se estudiara a la luz del principio de reinserción social, sino del principio de igualdad y no discriminación. Luego, se debatió si se configuraba como categoría sospechosa, no obstante, esta postura no trascendió en la discusión del Tribunal Pleno.

Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 83/2019,² se declaró la invalidez del requisito "no haber sido condenado por delito doloso" para ejercer la función notarial.

En este precedente se consideró que este requisito era contrario al principio de igualdad porque se hace una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, debido que exige al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, es decir, se introduce una exigencia de orden moral, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

En esa tesitura, a partir de las razones señaladas, comparto la inconstitucionalidad decretada sobre los preceptos sometidos a control constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 96/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en

¹ Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veintitrés de enero de dos mil veinte.

² Fallada en sesión del Tribunal Pleno de quince de octubre de dos mil veinte.



el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de junio de 2023 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo II, junio de 2023, página 1443, con número de registro digital: 31560.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 37/2016.

En sesión de seis de mayo del dos mil diecinueve, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro en la que, entre otras cosas, reconoció la constitucionalidad de los artículos del 158 al 161 y del 163 al 181 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de abril del dos mil dieciséis.

Aun cuando comparto el sentido de la decisión, me parece importante fijar y reiterar mi criterio sobre que en materia de transparencia y acceso a la información pública existe concurrencia de facultades entre la Federación y las entidades federativas, pues así se desprende de la reforma constitucional de siete de febrero del dos mil catorce que originó las Leyes Generales de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Estimo que si bien una de las finalidades de dicha reforma fue que las Legislaturas Estatales homologaran sus leyes a la general y así armonizar el sistema, lo cierto es que tal circunstancia no debe llevarse al extremo de pretender que el legislador local replique la ley marco en cuanto a su contenido, porque ello vaciaría la facultad concurrente reconocida tanto por el Texto Constitucional como por este Tribunal Pleno.

En consecuencia, comparto la conclusión a la que arriba la ejecutoria, pero respetuosamente me aparto de aquellos razonamientos que pudieran implicar el desconocimiento de esa facultad concurrente.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 37/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2019 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 150, con número de registro digital: 29212.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016.

En la sesión de nueve de abril de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno falló la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. En dicha ocasión se analizó la constitucionalidad de distintos artículos de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y, entre otros aspectos, nos enfrentamos a la pregunta: **¿hasta dónde llegan las competencias de los Congresos Locales para regular en materia de transparencia y acceso a la información?** El Pleno concluyó que se trata de una facultad concurrente en la cual los Congresos Locales sí pueden legislar, siempre que no contravengan lo establecido por el sistema nacional. Aunque estuve de acuerdo con la conclusión en general, hubo algunos puntos que no compartí y a continuación explicaré por qué.

El primer punto del que me separo de la opinión mayoritaria es que al explicar las facultades concurrentes (específicamente en las páginas 38 a 40 de la sentencia), se presupone que todas son similares o funcionan de la misma manera. No comparto esta idea, pues a mi juicio dichas facultades operan distinto y tienen diferentes alcances dependiendo la materia específica de la que se trate. Por ejemplo, en materia procesal penal los Congresos Locales tienen proscrito por completo legislar al respecto, y la concurrencia que existe conforme al mandato constitucional y la interpretación de esta Suprema Corte es únicamente para que las autoridades apliquen la legislación única emitida por el Congreso Federal. En materia de salubridad general también existe concurrencia operativa, pues la Ley General de Salud establece cuestiones primarias en la materia y distribuye competencias entre Federación y Estados, pero los Congresos de estos últimos sí pueden regular en sus leyes cuestiones sobre la operación y las facultades de sus instituciones de salud en la entidad federativa. La lista de ejemplos podría seguir pasando por turismo hasta educación, pero lo importante es destacar que no todas las materias concurrentes operan de la misma manera. Para determinar cómo funciona cada una de ellas es necesario remitirse, en primer lugar, al objetivo o teleología constitucional perseguido y plasmado en el artículo constitucional que faculta al Congreso de la Unión para emitir cierta ley general y, en segundo lugar, atender a la forma en que esa teleología se plasmó en la ley relativa. Ello incluso ya ha sido parcialmente reconocido por el Tribunal Pleno,¹ por lo que hubiera sido adecuado referirlo.

¹ Recientemente se sostuvo ello en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, fallada el seis de septiembre de dos mil dieciocho.



Un segundo aspecto que no comparto de la decisión mayoritaria es cómo se aborda la naturaleza de las leyes generales, al referir que éstas siempre son "distributivas", cuando a mi juicio la Ley General de Transparencia es una clara excepción a dicha regla. De su contenido se advierte que, como tal, no distribuye competencias entre la Federación y los Estados, sino que establece bases, principios y procesos de aplicación en todo el país. Parecería que las más recientes leyes que han establecido "sistemas nacionales" en diversas materias operan con una lógica distinta a la que a lo largo del tiempo se ha configurado en diversas leyes distributivas. Así, las últimas leyes no son "distributivas" en sentido estricto, sino más bien son leyes de uniformidad. Así, aunque la sentencia hace referencia a esa lógica, la conclusión termina siendo un poco incongruente con el inicio de la explicación: si bien inicia explicando que las leyes generales son distributivas, concluye con que la de Ley General de Transparencia es una ley de bases y principios. Aquí considero que lo óptimo y congruente para dar una explicación sólida a este fenómeno legislativo era establecer puntual y claramente que se ha roto con la tradicional lógica de "distribución" que en un momento se había asociados al concepto "ley general"; máxime que éste era uno de los primeros asuntos en los que nos enfrentamos a la configuración y explicación competencial en la materia.

En tercer lugar, me parece que hubiera sido adecuado abundar en la idea de que una ley emitida por el Congreso de la Unión puede tener incidencia en las entidades o Municipios en virtud de un mandato constitucional, que faculta o "delega" en aquel órgano su potestad distributiva o de fijar bases. Dicha precisión era importante para evitar posibles abusos sobre la incidencia del Congreso Federal en otros niveles de gobierno, so pretexto de nombrar a una ley "general" sin que exista un mandato claro al respecto. Es decir, me parece que era necesario fijar que lo que permite la distribución de competencias entre la Federación y otros niveles de gobierno es la existencia de un mandato constitucional claro y preciso, y no la simple denominación de una ley como "general" por parte del Congreso.

Finalmente, no comparto la afirmación de que los Estados "*dejaron de tener competencia para legislar en aspectos primarios de esa materia (transparencia)*"² y que estos sólo pueden armonizar y adecuar sus legislaciones a la ley general. Aunque puede hacer sentido, afirmarlo de esa manera me parece problemático porque: **a)** no es lo mismo sujetar una competencia que limitarla, y ni de

² Página 56 del enghose de la acción de inconstitucionalidad 45/2016.



la exposición de motivos ni de la ley general se advierte la intención de limitar la actividad legislativa de las entidades federativas, sino de procurar que éstas se adecúen a la ley general; **b)** no hay un parámetro para determinar qué es un aspecto primario y qué es accesorio, máxime que la ley en realidad no distribuye competencias entre Congresos, sino únicamente entre órganos garantes; y, **c)** si aceptamos que no hay competencia primaria, tendríamos entonces que eliminar todo aquello que ya está previsto en la ley general, sin que los Congresos pudieran siquiera replicar contenidos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 45/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo I, octubre de 2019, página 150, con número de registro digital: 29095.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2019.

En sesión de ocho de junio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimó la acción citada al rubro, respecto del artículo 224, inciso A), fracción X, última parte, del Código Penal para el Distrito Federal, por no haberse alcanzado la mayoría calificada. En el presente voto expreso las razones por las cuales considero que esa norma es válida.

La porción normativa a la que me refiero tiene el siguiente contenido:

"**Artículo 224.** Además de las penas previstas en el artículo 220 de este Código:

"A) Se impondrá de dos a seis años de prisión, cuando el robo se cometa:

"...

"X. En contra de persona que realice operaciones bancarias o financieras; depósito o retiro de efectivo o de títulos de crédito; al interior de un inmueble; en cajero automático o inmediatamente después de su salida. La misma pena se impondrá al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo."



Me parece que para el correcto análisis de la parte resaltada, que fue la impugnada, deben tenerse en cuenta los dos primeros párrafos del artículo al que pertenece. En ellos se señala que, además de las penas previstas en el artículo 220 del mismo Código, se impondrá de dos a seis años de prisión cuando el robo se cometa del modo que se describe en cada una de las fracciones del precepto. Desde mi perspectiva, en él se regulan agravantes: en virtud de que se impondrán las penas del tipo básico de robo previsto en el numeral 220, sumadas a las que correspondan según el diverso 224. Así las cosas, debe precisarse que en la agravante de la porción normativa subrayada del artículo controvertido se sanciona la calidad del sujeto activo –empleado de institución bancaria o financiera–. Entonces, cuando en la realización de un robo en contra de persona que realice operaciones bancarias o financieras, depósito o retiro de efectivo o de títulos de crédito al interior de un inmueble, en cajero automático o inmediatamente después de su salida, intervenga una persona que es empleada bancaria o de institución financiera, se actualiza el supuesto normativo de la agravante, sin ser relevantes las acciones que realizó para la ejecución del delito. De este modo, estimo que en una sentencia un empleado bancario puede ser condenado por el robo básico y, será al momento de individualizar la pena cuando se determinará si le corresponde la pena mínima o máxima. Entre otras cosas, por la acción que realizó y, posteriormente se establecerá la porción que corresponda por la agravante de ser empleado de un banco y, en su caso, las demás agravantes que resultaren aplicables.

Desde mi punto de vista se considera que en todos los casos de robos en los que estén involucrados empleados bancarios, éstos actúan siempre como autores o coautores. Es decir, que tienen el dominio o codominio funcional del hecho al tener en su ámbito de decisión la posibilidad de decidir paralizar la acción delictiva.

Las ideas anteriores no soslayan el dictamen del proceso legislativo que antecedió a la publicación de la porción impugnada. En el mismo se hace referencia al tipo de acciones que suceden en un robo cometido en contra de una persona que realice operaciones bancarias o financieras como depósitos, retiros de efectivo o de títulos de crédito, ya sea al interior de un inmueble, en cajero automático o inmediatamente después de su salida. Sin embargo, cuando el legislador refiere las diversas acciones de esa modalidad del robo no está definiendo el modo de la participación del empleado bancario. En virtud de que esas descripciones del legislador las usa para justificar por qué es necesaria establecer una agravante para esos tipos de robos.



Además, estimo que en este caso la política criminal del legislador es racional, pues al incluir la agravante debido a la calidad del sujeto activo –empleado bancario– no califica previamente la acción del sujeto, ya que eso corresponde al juzgador de acuerdo con los hechos delictivos acreditados en cada proceso y que darán lugar a la individualización de la pena.

Finalmente, ilustro mis consideraciones anteriores con un ejemplo. Me refiero a la agravante prevista en el artículo 439 del Código Penal de Puebla. En ésta se señala: "*Cuando en la comisión de cualquier delito de este Capítulo participe quien tenga funciones de seguridad pública, se aumentará hasta en un tercio la sanción prevista para el delito cometido.*"

La norma del párrafo anterior contiene la palabra "participe". Sin embargo, la agravante es por la calidad del sujeto activo. La inclusión del vocablo no califica previamente la acción de ese sujeto activo –quien tenga funciones de seguridad pública–. Situación que en mi opinión también se presenta en la porción normativa del Código Penal del antes Distrito Federal. Razón por la cual considero que la norma es válida.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 97/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, 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 630, con número de registro digital: 30208.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2021

En sesión de veinticuatro de agosto del dos mil veintiuno, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 17 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chilchota, Chinicuila, Coahuayana, Cojumatlán, Epitacio Huerta, Hidalgo, José Sixto Verduzco, Pajacuarán, Salvador Escalante, Tacámbaro y Tzintzuntzan; 18 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cuitzeo y la Huacana; y 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, todos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del dos mil veintiuno, por prever el cobro del servicio de alumbrado



público, a partir de dos supuestos diferenciados en la determinación de la cuota correspondiente, a saber: a) régimen para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias que tengan predios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, quienes debían pagar una cuota mensual atendiendo al destino del predio (fracciones I a IV) y, b) régimen dirigido a las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, quienes debían pagar anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, una cuota equivalente al valor diario de la Unidad de Medida de Actualización, atendiendo al tipo de predio (fracción V).

La decisión mayoritaria se sustenta en que tales preceptos violan los principios de proporcionalidad y equidad tributarias porque no se atiende al costo que representa la prestación del servicio para el Municipio, sino a elementos ajenos a la contribución, tal como el destino del inmueble. Aunado a que tratan de manera desigual a los gobernados al prever diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

Comparto la decisión del tribunal respecto de la inconstitucionalidad de las fracciones I a IV ya que, efectivamente, el supuesto previsto en ellas se encuentra totalmente alejado de los criterios que han orientado a este Alto Tribunal en la definición de lo que es un derecho y su relación del costo que representa para el Estado la prestación de un servicio y su distribución proporcional entre los ciudadanos. Sin embargo, me aparto de las consideraciones por las que se invalida la fracción V, relativa al segundo supuesto comentado consistente en la distinción entre predios rústicos y predios urbanos.

Lo anterior porque no me queda clara su inconstitucionalidad, *per se*, a partir de la aplicación de los criterios del Tribunal en Pleno citados en la ejecutoria. Considero que debe tenerse en cuenta que hay casos en los que es materialmente imposible acreditar la relación entre el costo de prestar un servicio determinado y la forma de distribución entre los gobernados. A diferencia de, por ejemplo, cuando se pagan derechos por la expedición de un pasaporte, en que los costos por derechos son iguales para todos y sólo varían en cuanto al número de años solicitados por el ciudadano, o bien, tratándose del servicio de agua potable hay un medidor y se paga el derecho con base en una tarifa por consumo conforme a los metros cúbicos o la base que decida el legislador, o que se realiza una distribución proporcional entre la ciudadanía. Sin



embargo, existen otros servicios, sobre todo, de índole municipal, como el analizado en esta acción, en los que considero que es técnica y materialmente imposible hacer esa distinción.

Así, al cuestionar cómo reparte el Municipio el costo general del alumbrado público entre los ciudadanos cuando hay más de un arbotante frente a un domicilio, y cuál es el beneficio real entre un vecino y otro respecto de todo el alumbrado público de avenidas, calles, jardines, plazas, zócalos, etcétera, considero que exigir de manera tan severa que se acredite la proporcionalidad entre lo que cuesta al Municipio y la relación en proporción que se cobra al ciudadano, es técnicamente imposible. Considero que jurídicamente no va a haber derecho que pueda ser constitucional si no se toman en cuenta los aspectos mencionados.

Cito el caso de otro derecho como el pago por servicio de recolección de basura, que también cobran los Municipios, y es exactamente el mismo supuesto: si se toma en cuenta la cantidad de basura que se recoge entre un domicilio y otro se tendría que distinguir entre grandes consumidores como empresas, fábricas o tiendas donde produzcan más basura respecto del servicio doméstico, es decir, resulta muy difícil o hasta imposible lograr exactamente esta relación proporcional. Más aún, ¿cómo distinguir entre la cantidad y tipo de desperdicio que generen dos habitantes del mismo edificio, según sus hábitos de consumo y vida? Para lograr una estricta y clara definición de lo que le corresponde pagar a cada uno, me parece que se requeriría de múltiples instrumentos que, en todo caso, generarían una afectación en la prestación del servicio.

No obstante, considero que la fracción V es inconstitucional por la distinción que hace entre registrados y no registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pero no en cuanto al sujeto, la base y la tarifa, pues respecto de dichos elementos considero que la porción normativa es acorde al orden constitucional, incluso hasta la distinción entre predios rústicos y predios urbanos, ante la dificultad que puede ser llevar el servicio o el alumbrado público a predios rústicos.

De ahí que, insisto, no puede llegarse al grado de exigir al Municipio una exactitud métrica o decimal para decir cómo distribuye proporcionalmente el costo en este tipo de servicios, sobre todo cuando hay casos en que sí son cuantificables. Máxime que se aprecia un esfuerzo de los Municipios en idear fórmulas



para hacer constitucional el cobro del derecho por servicio de alumbrado público.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 19/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 423, con número de registro digital: 30161.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2019.

1. En sesión de diecisiete de marzo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve.
2. En la mayoría de los temas concordé con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, tratándose de los considerandos **séptimo** (Parámetro de regularidad constitucional) y **octavo** (Posibles discrepancias en el catálogo de definiciones de la ley impugnada), aunque coincidí en términos generales con el sentido, disentí de algunas argumentaciones que explicaré a continuación.

SÉPTIMO. Parámetro de regularidad constitucional

I. Razones de la mayoría

3. En este tema, la sentencia retoma las consideraciones adoptadas por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 101/2019, 132/2019, 141/2019 y 122/2020, para precisar que, aunque la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce facultó al Congreso



de la Unión para emitir una ley general en materia de archivos, dicha situación no implicó una federalización total de la materia. Las entidades federativas quedaron en libertad de legislar, pero sujetos a los mandamientos previstos por la Ley General de Archivos y la Constitución Federal.

II. Razones del disenso

4. Voté a favor de la propuesta, separándome únicamente de las consideraciones contenidas en las páginas 31 y 37 en las que se afirma que las leyes generales son un supuesto de excepción a la cláusula residual establecida en el artículo 124 constitucional, y que implican una renuncia del Poder Revisor de la Constitución a su potestad distribuidora de atribuciones; toda vez que, como he señalado en las acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 45/2016, 161/2017, 93/2021, 232/2020 y 276/2020, no concuerdo con la tesis aislada P. VII/2007, de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.", ni la tesis jurisprudencial P./J. 142/2001, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES."
5. Desde mi perspectiva, prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general¹ y considerar que, en todos esos casos, queda excluido el reparto constitucional de atribuciones, basado en el artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia Constitución. Considero que la fracción XXIX del diverso 73 constitucional debe leerse, en la mayoría de sus letras y concretamente en la "T" que nos ocupa, como una delegación de ciertas funciones al legislador federal que en ningún caso hace inaplicable la cláusula residual ni conlleva una renuncia de facultades del Poder Reformador.
6. Ello es así, puesto que, en caso de que una facultad no sea distribuida por la ley general, ésta le correspondería a los Estados, conforme a la cláusula residual del 124, y el Poder Reformador puede, en cualquier momento, modificar la distribución de competencias establecida en la ley general a través de una reforma constitucional.

¹ En este sentido, tampoco coincido con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.



OCTAVO. Posibles discrepancias en el catálogo de definiciones de la ley impugnada

I. Razones de la mayoría

7. En este tema, en primer lugar, se declaró la invalidez de las fracciones XV (conservación de documentos) –por omitir prever la preservación de los documentos digitales a largo plazo– y LVII (trazabilidad) –al excluir su aplicabilidad para documentos digitales– del artículo 4 impugnado; por otra parte, se reconoció la validez de las fracciones II (Archivo de concentración), III (Archivo de trámite), VI (Archivo histórico), XXIX (Fondo), XXXI (Grupo interdisciplinario), XXXV (Instrumentos de consulta), XL (Organización), XLII (Patrimonio documental), XLVI (Procedencia), L (serie) y LIV (Soportes documentales), del mismo precepto al no generar una distorsión con los mismos conceptos previstos por la Ley General de Archivos.
8. Finalmente se declaró infundado que debieran establecerse en la ley impugnada las definiciones previstas en las fracciones I (Acervo), II (Actividad archivística), XVII (Consejo Técnico), XLII (Organización), XLIII (Órgano de gobierno), XLIV (Órgano de vigilancia) y LV (Subserie) del artículo 4 de la ley general.

II. Razones del disenso

9. En este tema, concordé con la propuesta por lo que hace a reconocer la validez de las fracciones XXXV, XL, XLII, XLVI, L y LIV, y declarar la invalidez de las fracciones XV y LVII, todas del artículo 4 impugnado, así como declarar infundadas las omisiones estudiadas.
10. No obstante, tratándose de las fracciones II, III, VI y XXXI, aunque estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez, lo hago por razones adicionales. En este sentido, me parece que la diferencia conceptual de los archivos de trámite, concentración e histórico no genera un impacto significativo en el sistema, pues si bien, las fracciones IV, V y VIII del artículo 4 de la Ley General de Archivos los señala únicamente como "conjunto[s] de documentos"²; lo

² "Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:



cierto, es que al analizarse el diverso 21, se establece que, además de ser un conjunto de documentos, dichos archivos constituyen áreas o unidades operativas del sistema institucional de los sujetos obligados.³

11. Finalmente, tratándose de la definición del grupo interdisciplinario, adicionalmente, considero que el artículo 49 de la ley impugnada⁴ regula

"...

"**IV.** Archivo de concentración: Al integrado por documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras, cuyo uso y consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental;

"**V.** Archivo de trámite: Al integrado por documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados;

"...

"**VIII.** Archivo histórico: Al integrado por documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, regional o local de carácter público. ..."

³ "**Artículo 21.** El Sistema Institucional de cada sujeto obligado deberá integrarse por:

"**I.** Un área coordinadora de archivos; y,

"**II.** Las áreas operativas siguientes:

"**a)** De correspondencia;

"**b)** Archivo de trámite, por área o unidad;

"**c)** Archivo de concentración; y,

"**d)** Archivo histórico, en su caso, sujeto a la capacidad presupuestal y técnica del sujeto obligado.

"Los responsables de los archivos referidos en la fracción II, inciso b), serán nombrados por el titular de cada área o unidad; los responsables del archivo de concentración y del archivo histórico serán nombrados por el titular del sujeto obligado de que se trate.

"Los encargados y responsables de cada área deberán contar con licenciatura en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística."

⁴ "**Artículo 49.** En cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, estará integrado por los titulares o responsables que, con base a su estructura organizacional, realicen las funciones siguientes:

"**I.** Jurídica;

"**II.** Planeación y/o mejora continua;

"**III.** Coordinación de archivos;

"**IV.** Tecnologías de la información;

"**V.** Unidad de Transparencia;

"**VI.** Órgano Interno de Control; y,

"**VII.** Las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación.

"El grupo interdisciplinario deberá ser registrado ante el Archivo General del Estado y para su funcionamiento deberán atender a los lineamientos y normatividad emitida por Consejo Estatal."

"**Artículo 50.** El grupo interdisciplinario, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvará en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación que integran los expedientes de cada serie documental, con el fin de colaborar con las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación en el establecimiento de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental durante el proceso de elaboración de las fichas técnicas de valoración de la serie documental y que, en conjunto, conforman el catálogo de disposición documental.



adecuadamente la integración en los mismos términos que el diverso 50 de la ley general.⁵

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 140/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 690, con número de registro digital: 31671.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 142/2001 y aislada P. VII/2007 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042 y Tomo XXV, abril de 2007, página 5, con números de registro digital: 187982 y 172739, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de agosto de 2023.

"El grupo interdisciplinario podrá recibir la asesoría de un especialista en la naturaleza y objeto social del sujeto obligado, para lo cual el sujeto obligado podrá realizar convenios de colaboración con instituciones de educación superior o de investigación."

⁵ **Artículo 50.** En cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, integrado por los titulares de:

"I. Jurídica;

"II. Planeación y/o mejora continua;

"III. Coordinación de archivos;

"IV. Tecnologías de la información;

"V. Unidad de Transparencia;

"VI. Órgano Interno de Control; y,

"VII. Las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación.

"El grupo interdisciplinario, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvará en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación que integran los expedientes de cada serie documental, con el fin de colaborar con las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación en el establecimiento de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental durante el proceso de elaboración de las fichas técnicas de valoración de la serie documental y que, en conjunto, conforman el catálogo de disposición documental.

"El grupo interdisciplinario podrá recibir la asesoría de un especialista en la naturaleza y objeto social del sujeto obligado.

"El sujeto obligado podrá realizar convenios de colaboración con instituciones de educación superior o de investigación para efectos de garantizar lo dispuesto en el párrafo anterior."



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2019, PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

En sesión pública celebrada el diecisiete de marzo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 140/2019, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra de diversas disposiciones de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.

A lo largo de la discusión, manifesté estar en desacuerdo, en todo o en parte, con las consideraciones de diversos apartados del estudio de fondo, por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de estos puntos, en el orden que fueron plasmados en la sentencia:

I. Integración del Consejo Estatal de Archivos (considerando noveno)

a) Fallo mayoritario

Sobre la base de las consideraciones expuestas en el tema 3 de la acción de inconstitucionalidad 141/2019,¹ denominado "Equivalencia entre los Sistemas de Archivos en los ámbitos federal y local" y atendiendo a lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley General de Archivos,² la sentencia determina que:

- No asiste la razón al accionante, en cuanto a que la ley local no prevé una fórmula para suplir las ausencias de los consejeros locales de manera similar a como

¹ Resuelta en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat con matices en las consideraciones y por razones adicionales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Equivalencia entre los Sistemas de Archivos en los ámbitos federal y local", consistente en determinar que la Ley General de Archivos no niega la libertad configurativa de las entidades para regular sus Sistemas Locales. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea votó en contra.

² **Ley General de Archivos**

"Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.



se establece para los consejeros nacionales en el artículo 65, párrafo sexto, de la Ley General de Archivos,³ esto es, por medio de un suplente que tenga una jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular; pues, en su numeral 65,⁴ contempla sustancialmente un mecanismo semejante.

- Tampoco le asiste razón, en cuanto a que el representante de la Unidad de Planeación y Prospectiva del Gobierno del Estado debe tener un asiento en el Consejo Estatal de Archivos, por ser el equivalente del integrante de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el cual ocupa un lugar en el Consejo Nacional de Archivos, conforme al artículo 65, fracción VIII, de la Ley General de Archivos;⁵ puesto que la naturaleza jurídica y las funciones de este organismo son esencialmente distintas a las que corresponden a aquella dependencia.
- Tampoco le asiste razón en cuanto a que el artículo 64 de la ley local es inconstitucional, porque no asegura que todos los presidentes municipales estén presentes en el Consejo Estatal de Archivos; pues, de conformidad con el párrafo tercero del diverso 71 de la Ley General de Archivos,⁶ corresponde

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

³ **Ley General de Archivos**

"Artículo 65. ...

"Los consejeros, en sus ausencias, podrán nombrar un suplente ante el Consejo Nacional, el cual deberá tener, en su caso, la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular. En el caso de los representantes referidos en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII las suplencias deberán ser cubiertas por el representante nombrado para ese efecto, de acuerdo con su normativa interna. ..."

⁴ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 65. ...

"La función como integrantes del Consejo Estatal será honorífica y podrán nombrar un suplente, el cual deberá tener, en su caso, la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular, actuando con voz y voto en su ausencia. ..."

⁵ **Ley General de Archivos**

"Artículo 65. El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por:

"...

"VIII. Un integrante de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; ..."

⁶ **Ley General de Archivos**

"Artículo 71. ...

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa. ..."



al legislador local regular el número y forma en que tendrán participación los Municipios en dicho Consejo, lo cual estableció en la fracción IX del citado numeral 64⁷ para nueve de ellos, que serán los primeros lugares de cada región en el cumplimiento anual en materia de archivos. Cita como apoyo lo resuelto por el Tribunal Pleno en la diversa acción de inconstitucionalidad 132/2019.⁸

- En cambio, resulta fundado el argumento de invalidez en el que aduce que la integración del Consejo Estatal de Archivos, prevista en el citado artículo 64 de la ley local,⁹ no es equivalente a la que establece el diverso 65 de la Ley General de Archivos¹⁰ respecto del Consejo Nacional; pues:

⁷ Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo

"**Artículo 64.** El Consejo Estatal, estará integrado por:

"...

"**IX.** Nueve municipios del Estado de Hidalgo, que serán los primeros lugares de cada región en base al cumplimiento anual en materia de archivos; y, ..."

⁸ Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones atinentes a la validez de la participación del titular del Poder Ejecutivo local, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose del párrafo ciento seis, Pardo Rebolledo apartándose del párrafo ciento seis, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.2, denominado "Integración del Consejo Estatal de Archivos", consistente en declarar la invalidez del artículo 64 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve. La Ministra Ríos Farjat y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunciaron sendos votos concurrentes.

⁹ Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo

"**Artículo 64.** El Consejo Estatal, estará integrado por:

"**I.** La persona titular de la Oficialía Mayor, quien lo presidirá;

"**II.** La persona titular de la Secretaría de Contraloría;

"**III.** La persona titular de la Secretaría de Cultura;

"**IV.** El Diputado o Diputada que presida la Comisión de Transparencia y Anticorrupción del Congreso del Estado de Hidalgo;

"**V.** Un Consejero o Consejera del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado;

"**VI.** Un Comisionado o Comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo;

"**VII.** La persona titular de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo;

"**VIII.** La persona titular de la Presidencia del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción;

"**IX.** Nueve municipios del Estado de Hidalgo, que serán los primeros lugares de cada región en base al cumplimiento anual en materia de archivos; y,

"**X.** Un representante de una asociación civil legalmente constituida y registrada, cuyo objeto social esté directamente relacionado con la conservación de archivos."

¹⁰ Ley General de Archivos



- (i) Mientras que el artículo 65, fracción I, de la ley general¹¹ dispone que el Consejo Nacional debe ser presidido por el titular del Archivo General de la Nación; el diverso 64, fracción I, de la ley local¹² establece que el Consejo Estatal será presidido por el titular de la Oficialía Mayor que, en términos del numeral 13, fracción XVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal,¹³ encabeza una de las dependencias del Poder Ejecutivo.
- (ii) No se prevé la participación del titular de la Secretaría de Gobierno en el Consejo Estatal, como equivalente del titular de la Secretaría de Gobernación, que

Artículo 65. El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por:

I. El titular del Archivo General, quien lo presidirá;

II. El titular de la Secretaría de Gobernación;

III. El titular de la Secretaría de la Función Pública;

IV. Un representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

V. Un representante de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;

VI. Un representante del Poder Judicial de la Federación;

VII. Un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública;

VIII. Un integrante de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía;

IX. El titular de la Auditoría Superior de la Federación;

X. El titular del Banco de México;

XI. El Presidente de cada uno de los consejos locales;

XII. Un representante de los archivos privados; y,

XIII. Un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico.

"Los representantes referidos en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII de este artículo serán designados en los términos que disponga la normativa de los órganos a que pertenecen.

"La designación de la representación de los archivos privados referidos en la fracción XII de este artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Nacional en la que se establezcan las bases para seleccionar al representante de los mismos, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: que formen parte del Registro Nacional, una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos quince archivos privados. ..."

¹¹ **Ley General de Archivos**

Artículo 65. El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por:

I. El titular del Archivo General, quien lo presidirá; ..."

¹² **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

Artículo 64. El Consejo Estatal, estará integrado por:

I. La persona titular de la Oficialía Mayor, quien lo presidirá; ..."

¹³ **Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo**

Artículo 13. Las dependencias del Poder Ejecutivo que constituyen la Administración Pública Central son las siguientes:

...

XVIII. Oficialía Mayor."



sí forma parte del Consejo Nacional, de acuerdo con el artículo 65, fracción II, de la ley general.¹⁴

- (iii) Se prevé la participación en el Consejo Estatal de un representante de una asociación civil legalmente constituida y registrada, cuyo objeto social esté directamente relacionado con la conservación de archivos,¹⁵ que no es equivalente al representante de los archivos privados, previsto en el artículo 65, fracción XII, de la ley general,¹⁶ que da voz y voto en el Consejo Nacional a los particulares que no reciben o ejercen recursos públicos, ni realizan actos de autoridad, pero que tienen en su propiedad documentos de interés público, histórico o cultural; razón por la cual debe contar con la representación de, al menos, cierto número de éstos, conforme al párrafo tercero del citado artículo 65 de la ley marco.¹⁷
- (iv) Tampoco se contempla la participación en el Consejo Estatal del equivalente al representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico en el Consejo Nacional, órgano al que se refiere el artículo 114 de la ley general.¹⁸

¹⁴ **Ley General de Archivos**

"Artículo 65. El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por:

" ...

"II. El titular de la Secretaría de Gobernación; ..."

¹⁵ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 64. El Consejo Estatal, estará integrado por:

" ...

"X. Un representante de una asociación civil legalmente constituida y registrada, cuyo objeto social esté directamente relacionado con la conservación de archivos."

¹⁶ **Ley General de Archivos**

"Artículo 65. El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por:

" ...

"XII. Un representante de los archivos privados; y, ..."

¹⁷ **Ley General de Archivos**

"Artículo 65. ...

"La designación de la representación de los archivos privados referidos en la fracción XII de este artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Nacional en la que se establezcan las bases para seleccionar al representante de los mismos, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: que formen parte del Registro Nacional, una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos quince archivos privados. ..."

¹⁸ **Ley General de Archivos**

"Artículo 114. El Archivo General contará con un Consejo Técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.



No obstante lo anterior, la inclusión en el Consejo Estatal de los titulares de la Secretaría de Cultura y la presidencia del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción,¹⁹ sin equivalente en el Consejo Nacional –como se advierte del multicitado artículo 65 de la ley general– no trastoca el mandato de equivalencia que establece el diverso 71, párrafo quinto, de la ley marco,²⁰ pues las entidades federativas no se encuentran obligadas a replicar el contenido de este ordenamiento.

Por lo anterior, la sentencia declara la invalidez del artículo 64 de la ley local.

Finalmente, al no haber alcanzado mayoría calificada la invalidez del artículo 98, fracción XXIX, de la ley local²¹ que, en suplencia, proponía el proyecto, se desestima la acción respecto de este precepto, conforme a los diversos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución General²² y 72, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia.²³

"El Consejo Técnico estará formado por 13 integrantes designados por el Consejo Nacional a convocatoria pública del Archivo General entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados. Operará conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional.

"Los integrantes del Consejo Técnico no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."

¹⁹ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 64.** El Consejo Estatal, estará integrado por:

" ...

"**III.** La persona titular de la Secretaría de Cultura;

" ...

"**VIII.** La persona titular de la Presidencia del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción; ..."

²⁰ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 71.** ...

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

²¹ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 98.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado tiene las siguientes atribuciones:

" ...

"**XXIX.** Designar a los municipios que formarán parte del Consejo Estatal; ..."

²² **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.** ...

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

²³ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**



a) Razones del voto concurrente

Aun cuando coincido con la invalidez del artículo 64²⁴ e, incluso, con la invalidez propuesta respecto del artículo 98, fracción XXIX²⁵ –aunque no en suplencia, en términos del proyecto–; me aparto del criterio "funcional" de equivalencia y de las consideraciones que avalan el cumplimiento del requisito de participación municipal, así como la inclusión de órganos distintos a los que prevé la Ley General de Archivos para la integración del Consejo Nacional.

El mandato de homogeneidad que se establece en la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución General,²⁶ por lo que se refiere a aspectos orgánicos,

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

²⁴ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 64. El Consejo Estatal, estará integrado por:

"I. La persona titular de la Oficialía Mayor, quien lo presidirá;

"II. La persona titular de la Secretaría de Contraloría;

"III. La persona titular de la Secretaría de Cultura;

"IV. El Diputado o Diputada que presida la Comisión de Transparencia y Anticorrupción del Congreso del Estado de Hidalgo;

"V. Un Consejero o Consejera del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado;

"VI. Un Comisionado o Comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo;

"VII. La persona titular de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo;

"VIII. La persona titular de la Presidencia del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción;

"IX. Nueve municipios del Estado de Hidalgo, que serán los primeros lugares de cada región en base al cumplimiento anual en materia de archivos; y,

"X. Un representante de una asociación civil legalmente constituida y registrada, cuyo objeto social esté directamente relacionado con la conservación de archivos."

²⁵ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 98. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado tiene las siguientes atribuciones:

" ...

"XXIX. Designar a los municipios que formarán parte del Consejo Estatal; ..."

²⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."



como el que se cuestiona, se materializa en términos de equivalencia, conforme al artículo 71 de la Ley General de Archivos.²⁷

Contrario a lo señalado en la sentencia –que, en este punto, retoma lo sostenido mayoritariamente por el Tribunal Pleno en la diversa acción de inconstitucionalidad 141/2019–,²⁸ esta equivalencia no debe entenderse bajo un criterio funcional conforme al cual puede haber diferencias en las leyes locales siempre que no "entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales", sino a la luz del referido mandato de homogeneidad, de modo que la variación o los cambios introducidos por el legislador local no alteren el contenido esencial y/o el alcance de la disposición correlativa de la ley general, es decir, respeten el estándar o patrón de referencia definido por este ordenamiento, que debe ser común a toda normativa.

Pues bien, partiendo de esta base:

Coincido en que el promovente parte de una premisa errónea al aducir que la ley local no prevé lo dispuesto por el párrafo penúltimo del artículo 65 de la ley general²⁹ en relación con la suplencia de los consejeros titulares por parte de los

²⁷ **Ley General de Archivos**

"Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

²⁸ Resuelta en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat con matices en las consideraciones y por razones adicionales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Equivalencia entre los Sistemas de Archivos en los ámbitos federal y local", consistente en determinar que la Ley General de Archivos no niega la libertad configurativa de las entidades para regular sus Sistemas Locales. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

²⁹ **Ley General de Archivos**

"Artículo 65. ...



funcionarios con jerarquía inmediata inferior; dado que esto no se establece en el artículo 64 impugnado, sino en el diverso 65, párrafo segundo.³⁰

Asimismo, coincido en que no asiste razón al accionante cuando señala que el mencionado artículo 64 debió contemplar al titular de la Unidad de Planeación y Prospectiva del Gobierno del Estado como integrante del Consejo Estatal de Archivos, por ser el equivalente del integrante de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, a que se refiere la fracción VIII del diverso 65 de la ley general;³¹ pues este órgano constitucional autónomo no tiene equivalente a nivel local, mucho menos, una dependencia del Poder Ejecutivo del Estado, en términos de la fracción XVII del numeral 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.³²

De igual forma, concuerdo en que, por el contrario, resulta fundado el argumento en el que el promovente aduce una falta de equivalencia entre lo dispuesto por el artículo 64 combatido y el diverso 65, párrafos primero y tercero, de la ley general,³³ al prever que: (i) el titular de la Oficialía Mayor (y no del archivo

"Los consejeros, en sus ausencias, podrán nombrar un suplente ante el Consejo Nacional, el cual deberá tener, en su caso la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular. En el caso de los representantes referidos en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII las suplencias deberán ser cubiertas por el representante nombrado para ese efecto, de acuerdo con su normativa interna. ..."

³⁰ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 65.** ..."

"La función como integrantes del Consejo Estatal será honorífica y podrán nombrar un suplente, el cual deberá tener, en su caso, la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular, actuando con voz y voto en su ausencia. ..."

³¹ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 65.** El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por:

" ..."

"**VIII.** Un integrante de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; ..."

³² **Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 13.** Las dependencias del Poder Ejecutivo que constituyen la Administración Pública Central son las siguientes:

" ..."

"**XVII.** Unidad de Planeación y Prospectiva; y. ..."

³³ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 65.** El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por:

"**I.** El titular del Archivo General, quien lo presidirá;

"**II.** El titular de la Secretaría de Gobernación;

"**III.** El titular de la Secretaría de la Función Pública;



general) presida el Consejo Estatal³⁴ –lo cual obedece a la naturaleza jurídica otorgada al Archivo General del Estado en el numeral 96 del propio ordenamiento³⁵ como un órgano desconcentrado de dicha dependencia–; y que, (ii) un representante de una asociación civil legalmente constituida y registrada, cuyo objeto social esté directamente relacionado con la conservación de archivos³⁶ (y no uno que represente a cierto número de archivos privados) forme parte de dicho Consejo; así también, al no contemplar como integrantes de este órgano (i) al titular de la Secretaría de Gobierno (homóloga de la Secretaría de Gobernación), ni (ii) a un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico, el cual ni siquiera prevé la ley local, en razón de la naturaleza jurídica asignada al archivo general.

"IV. Un representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

"V. Un representante de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;

"VI. Un representante del Poder Judicial de la Federación;

"VII. Un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública;

"VIII. Un integrante de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía;

"IX. El titular de la Auditoría Superior de la Federación;

"X. El titular del Banco de México;

"XI. El Presidente de cada uno de los consejos locales;

"XII. Un representante de los archivos privados, y

"XIII. Un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico.

"...

"La designación de la representación de los archivos privados referidos en la fracción XII de este artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Nacional en la que se establezcan las bases para seleccionar al representante de los mismos, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: que formen parte del Registro Nacional, una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos quince archivos privados. ..."

³⁴ Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo

"Artículo 64. El Consejo Estatal, estará integrado por:

"I. La persona titular de la Oficialía Mayor, quien lo presidirá; ..."

³⁵ Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo

"Artículo 96. Se crea el Archivo General del Estado como un órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Hidalgo, con autonomía operativa, técnica, administrativa y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines."

³⁶ Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo

"Artículo 64. El Consejo Estatal, estará integrado por:

"...

"X. Un representante de una asociación civil legalmente constituida y registrada, cuyo objeto social esté directamente relacionado con la conservación de archivos."



No obstante, no coincido en que el referido artículo 64, en su fracción IX, garantiza la participación de los Municipios en el Consejo Estatal, puesto que, si bien es cierto que el diverso 71, párrafo tercero, de la ley general deja que sea la legislación de cada entidad federativa la que regule esta participación, también lo es que esto se refiere a la forma en la que aquéllos tomarán parte, mas no autoriza a limitar su participación a cierto número, como se establece en la citada fracción, que contempla como integrantes del Consejo sólo a los nueve Municipios que sean los primeros lugares de cada región en el cumplimiento anual en materia de archivos.

Aun cuando no asiste la razón al accionante cuando señala que debe asegurarse la presencia de todos los presidentes municipales, como representantes de los Municipios, ya que, como apunté, corresponde al legislador estatal determinar la manera como éstos participarán; debe garantizarse que todos los Municipios estén representados, de algún modo, en el Consejo, lo que no se logra con la fórmula empleada en la ley local, que sólo hace partícipes a los nueve primeros lugares de cada región en esta materia, que velarán, en todo caso, por sus intereses, mas no por los del resto de los Municipios de la región –a diferencia de la fórmula adoptada por el legislador de Nuevo León, objeto de análisis en la diversa acción de inconstitucionalidad 132/2019, que cita como apoyo la sentencia, en la que todos los Municipios del Estado estaban representados (los pertenecientes a la zona metropolitana, por conducto de sus presidentes municipales y los de las zonas norte y sur, por dos representantes cada una)–.

Estas mismas razones, desde mi punto de vista, sustentan la invalidez del diverso artículo 98, fracción XXIX –respecto del cual se desestimó la acción–, que faculta al Archivo General del Estado para designar a los Municipios que formarán parte del Consejo Estatal; no así las expuestas en el proyecto para invalidar dicho precepto en suplencia, por violación al principio de seguridad jurídica –en relación con la reserva de fuente legal derivada del citado numeral 71, párrafo tercero, de la ley general–, máxime si se considera, contrario a lo señalado en la propuesta que, de la interpretación sistemática de los preceptos combatidos, sí se advierte el criterio conforme al cual se ejercería la referida facultad (primeros lugares en el cumplimiento anual en materia de archivos) y el número de Municipios que se elegirían (nueve).

Finalmente, tampoco coincido en que la inclusión en el Consejo Estatal del titular de la Secretaría de Cultura y el presidente del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción, en términos de las fracciones III y



VIII del artículo 64 controvertido,³⁷ no trastoca el mandato de equivalencia establecido en el citado numeral 71 de la ley general; puesto que resulta claro que la introducción de elementos no previstos en el mencionado artículo 65 de este ordenamiento rompe con la homogeneidad que rige en materia de archivos, materializada, para efectos orgánicos, en el referido mandato.

II. Naturaleza jurídica del Archivo General del Estado de Hidalgo (considerando décimo)

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara fundado el concepto de invalidez aducido por el accionante, sobre la base de las consideraciones expuestas en el tema 10 de la acción de inconstitucionalidad 141/2019,³⁸ en relación con la naturaleza jurídica de los Archivos Generales de los Estados; el criterio "funcional" de equivalencia, a partir del cual las Legislaturas Locales deben ejercer su competencia sin causar merma o afectación en las relaciones funcionales que deben existir entre el Sistema Nacional y los Sistemas Locales de Archivos; y las consideraciones de la diversa acción de inconstitucionalidad 122/2020,³⁹ conforme a las cuales las entidades federativas tienen el deber de asegurar que la naturaleza jurídica del archivo general resulte congruente con las funciones que debe cumplir en el Sistema Local, para lo cual requiere contar con una naturaleza jurídica y organización equivalente a la que tiene el Archivo General de la Nación.

³⁷ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 64.** El Consejo Estatal, estará integrado por:

" ...

"**III.** La persona titular de la Secretaría de Cultura;

" ...

"**VIII.** La persona titular de la Presidencia del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción; ..."

³⁸ Resuelta en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 10, consistente en declarar la invalidez del artículo 85, en su porción normativa "sectorizado a la Secretaría General de Gobierno", de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

³⁹ Resuelta en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en este punto.



Al respecto, determina que la naturaleza jurídica asignada al archivo general en el artículo 96 de la ley local,⁴⁰ como órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor, con autonomía operativa, técnica, administrativa y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines, le resta atributos para el ejercicio efectivo de la especialización que en materia archivística le otorgó la ley general, dada la injerencia del Poder Ejecutivo del Estado; así también, que su naturaleza jurídica debe ser equivalente a la que corresponde al Archivo General de la Nación, esto es, la de un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines.

En relación con lo anterior, señala que, de acuerdo con la naturaleza jurídica que debe tener el Archivo General del Estado, equivalente a la del Archivo General de la Nación, la ley local debe prever la existencia del órgano de gobierno, el órgano de vigilancia y el Consejo Técnico y Científico Archivístico, así como el patrimonio de dicho organismo; por lo que declara la invalidez del citado artículo 96 y remite al considerando décimo octavo para los efectos de esta invalidez.

b) Razones del voto concurrente

Aun cuando coincido con la invalidez del artículo 96⁴¹ y con la existencia de una omisión –aunque la sentencia no lo diga de esta forma–, al no preverse en la ley local el órgano de gobierno, el órgano de vigilancia, el Consejo Técnico y Científico Archivístico y el patrimonio que debe tener el Archivo General del Estado; me aparto de las consideraciones relacionadas con el criterio "funcional" de equivalencia.

La naturaleza jurídica asignada al Archivo General del Estado como órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno Estatal no se ajusta a la prevista en el artículo 104 de la Ley General de Archivos⁴² para el Archivo

⁴⁰ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 96.** Se crea el Archivo General del Estado como un órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Hidalgo, con autonomía operativa, técnica, administrativa y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines."

⁴¹ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 96.** Se crea el Archivo General del Estado como un órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Hidalgo, con autonomía operativa, técnica, administrativa y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines."

⁴² **Ley General de Archivos**



General de la Nación que, se pretende, sea también adoptada por los órganos especializados en materia de archivos a nivel local, conforme al mandato de homogeneidad establecido en el diverso 73, fracción XXIX-T, de la Constitución General.⁴³

Como señalé en el apartado anterior, este mandato de homogeneidad, por lo que se refiere a aspectos orgánicos, como el cuestionado, se materializa en términos de equivalencia, de acuerdo con el artículo 71 de la Ley General de Archivos,⁴⁴ si se tiene en cuenta, en este punto, que el Archivo General del Estado es parte del Sistema Local; siendo, de esta forma, necesario, al igual que respecto del Archivo General de la Nación, asignar la naturaleza jurídica de organismo descentralizado y no sectorizar a la entidad especializada en materia de archivos a nivel local a una dependencia estatal para, con ello, fortalecer su autonomía técnica y de gestión, de manera que pueda ejercer adecuadamente sus funciones y alcanzar sus objetivos.

Así también, la ausencia en la ley local, no sólo de las definiciones, sino de cualquier referencia al "órgano de gobierno", "órgano de vigilancia" y "consejo técnico", así como al "patrimonio", obedece a la naturaleza jurídica otorgada al archivo general en el artículo 96 impugnado como un órgano desconcentrado de la

Artículo 104. El Archivo General es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines; su domicilio legal es en la Ciudad de México."

⁴³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."

⁴⁴ **Ley General de Archivos**

Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



Oficialía Mayor del Gobierno Estatal que, en este sentido, no requeriría tener una estructura orgánica de este tipo, ni contar con patrimonio propio; lo que configura una omisión, al haber incumplido el legislador con el deber de ajustar su normatividad a la ley general de forma equivalente.

No obstante, no coincido con lo indicado en el párrafo 100 del fallo, en tanto retoma el criterio "funcional" de equivalencia pues, como expliqué en el apartado anterior, ésta debe entenderse a la luz del mencionado mandato de homogeneidad, de modo que la variación o los cambios introducidos por el legislador local no alteren el contenido esencial y/o el alcance de la disposición correlativa de la ley general; sin que sea relevante corroborar si las diferencias advertidas implican una merma o afectación en las relaciones funcionales que deben existir entre el Sistema Nacional y los Sistemas Locales de Archivos."

III. Existencia del Registro Estatal de Archivos (considerando décimo primero)

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara fundado el concepto de invalidez hecho valer por el promovente, sobre la base de las consideraciones expuestas en las diversas acciones de inconstitucionalidad 122/2020⁴⁵ y 132/2019,⁴⁶ en cuanto a la imposibilidad de prever la existencia de Registros Estatales de Archivos.

Al respecto, advierte, en primer lugar, que los artículos 4, fracción XLVIII, 11, fracción V, 26, párrafo segundo, en la porción normativa "además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal", 75, 76, 77 y 78 y transitorio noveno de la ley local⁴⁷ repro-

⁴⁵ Resuelta en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos en este punto. La Ministra Ríos Farjat y el Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

⁴⁶ Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.1, denominado "Registro Estatal de Archivos", consistente en declarar la invalidez de los artículos 4, fracción XLVI, 11, fracción IV, en su porción normativa "en el registro estatal y", 72, 73, 74, 75 y transitorio décimo primero de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve. La Ministra Ríos Farjat y el Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Ríos Farjat anunció voto particular.

⁴⁷ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...



ducen esencialmente las disposiciones de la ley general relativas al Registro Nacional de Archivos⁴⁸ y, además, establecen el deber de inscribir en el registro estatal a quienes funjan como titulares del área coordinadora de archivos; no obstante lo cual determina que, al contemplar este registro, el legislador local duplicó las funciones de obtener y concentrar información archivística, desbordando el principal objetivo que se persigue con la creación del Registro

"XLVIII. Registro Estatal: Registro Estatal de Archivos; ..."

"**Artículo 11.** Los sujetos obligados, en términos de la ley general, por la presente Ley y por lineamientos o normatividad que emitan los Consejos Nacional y Estatal de Archivos, están obligados a:

"...

"V. Inscribir en el Registro Estatal, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

"**Artículo 26.** ...

"El titular del área coordinadora de archivos, será aquel que entre sus funciones estén aquellas que sean afines a la gestión documental, de conformidad con la normatividad aplicable, tendrá por lo menos dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado; además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal."

"**Artículo 75.** El Sistema Estatal contará con el Registro Estatal, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales de cada sujeto obligado y de los archivos de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, conforme a las disposiciones que para tal efecto emitan el Consejo Nacional y el Consejo Estatal de Archivos, en concordancia con la legislación aplicable."

"**Artículo 76.** La inscripción al Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional y el Consejo Estatal."

"**Artículo 77.** El Registro Estatal será administrado por el Archivo General del Estado, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio Consejo Estatal."

"**Artículo 78.** Para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información.

"La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado."

"**Noveno.** El Archivo General del Estado pondrá en operación la plataforma y la aplicación informática del Registro Estatal, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley."

⁴⁸ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XLVIII. Registro Nacional: Al Registro Nacional de Archivos; ..."

"**Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán:

"...

"IV. Inscribir en el Registro Nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

"**Artículo 27.** ...



Nacional de evitar su dispersión y optimizar la logística de organización, gestión documental, agrupación, sistematización, planeación y demás acciones conducentes para la debida administración de los archivos de todo el país.

En relación con lo anterior, señala que, de acuerdo con el artículo 11, fracción IV, de la ley general,⁴⁹ los sujetos obligados de las entidades federativas deben hacer constar en el Registro Nacional la existencia y ubicación de los archivos bajo su resguardo y actualizar anualmente esa información a través de una aplicación informática que les proporcionará el archivo general; por lo que la creación de un registro estatal implica para éstos duplicar innecesariamente esa información, ya que también tienen el deber de realizar la inscripción en ese registro, actualizar cada año la información e, incluso, llevar a cabo estas operaciones a través de otra aplicación informática que les proporcionará el archivo local, con las consecuencias que traerá consigo el empleo de dos programas informáticos para el mismo fin.

Así también, precisa que el mandato de equivalencia establecido en el artículo 71, párrafo quinto, de la ley general⁵⁰ conlleva únicamente la creación de un Consejo Local de Archivos y un archivo general, mas no un registro estatal.

El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta Ley y la de la entidad federativa en esta materia."

"Artículo 78. El Sistema Nacional contará con el Registro Nacional, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General."

"Artículo 79. La inscripción al Registro Nacional es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho Registro Nacional, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional."

"Artículo 80. El Registro Nacional será administrado por el Archivo General, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio Consejo Nacional."

"Artículo 81. Para la operación del Registro Nacional, el Archivo General pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información. La información del Registro Nacional será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General."

⁴⁹ **Ley General de Archivos**

"Artículo 11. Los sujetos obligados deberán:

"...

"IV. Inscribir en el Registro Nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

⁵⁰ **Ley General de Archivos**



Por tanto, declara la invalidez de los artículos 4, fracción XLVIII, 11, fracción V, 26, párrafo segundo, en la porción normativa "además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal", 75, 76, 77 y 78 y transitorio noveno de la ley local.

b) Razones del voto concurrente

Coincido con la invalidez de los artículos 4, fracción XLVIII, 11, fracción V, 26, párrafo segundo, en la porción normativa "además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal", 75, 76, 77 y 78 y transitorio noveno;⁵¹ pero formulo razones adicionales.

"Artículo 71. ...

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

⁵¹ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"**XLVIII.** Registro Estatal: Registro Estatal de Archivos; ..."

"**Artículo 11.** Los sujetos obligados, en términos de la Ley General, por la presente Ley y por lineamientos o normatividad que emitan los Consejos Nacional y Estatal de Archivos, están obligados a:

" ...

"**V.** Inscribir en el Registro Estatal, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

"Artículo 26. ...

"El titular del área coordinadora de archivos, será aquel que entre sus funciones estén aquellas que sean afines a la gestión documental, de conformidad con la normatividad aplicable, tendrá por lo menos dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado; además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal."

"**Artículo 75.** El Sistema Estatal contará con el Registro Estatal, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales de cada sujeto obligado y de los archivos de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, conforme a las disposiciones que para tal efecto emitan el Consejo Nacional y el Consejo Estatal de Archivos, en concordancia con la legislación aplicable."

"**Artículo 76.** La inscripción al Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional y el Consejo Estatal."

"**Artículo 77.** El Registro Estatal será administrado por el Archivo General del Estado, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio Consejo Estatal."

"**Artículo 78.** Para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información."

"La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado."

"**Noveno.** El Archivo General del Estado pondrá en operación la plataforma y la aplicación informática del Registro Estatal, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley."



Concuero con la imposibilidad de prever la existencia de un Registro Estatal de Archivos, dado que el mandato establecido en el artículo 71, párrafo quinto, de la ley general⁵² para que las Legislaturas Estatales desarrollen la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales de manera equivalente a los que dicha ley contempla para el Sistema Nacional no implica la creación de un registro de archivos a nivel local, aun cuando se prevea un registro nacional de archivos como parte del Sistema Nacional.

Como apunta la sentencia, el citado artículo 71, en sus párrafos primero y segundo,⁵³ dispone que los Sistemas Locales de Archivos contarán con un Consejo Local como órgano de coordinación y con un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos; sin prever la existencia de un registro estatal.

En congruencia con lo anterior, el artículo 4 de la misma ley general, en las fracciones VII y XV,⁵⁴ establece que los archivos generales son "las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local" y los consejos locales "los consejos de archivos de las entidades federativas"; sin contemplar una definición sobre Registros Estatales.

Adicionalmente, la función relacionada con la difusión del patrimonio documental, que el artículo 78 de la ley general⁵⁵ asigna al Registro Nacional de Archivos,

⁵² **Ley General de Archivos**

"Artículo 71. ...

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

⁵³ **Ley General de Archivos**

"Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente. ..."

⁵⁴ **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"VII. Archivos generales: A las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas;

"...

"XV. Consejos Locales: A los consejos de archivos de las entidades federativas; ..."

⁵⁵ **Ley General de Archivos**



en el ámbito local se encomienda a los archivos generales en las entidades federativas y no a registros estatales, como se advierte de la propia definición establecida en el referido artículo 4, fracción VII.

Así también, como indica la sentencia, la implementación de un Registro Estatal de Archivos en términos equivalentes a los previstos para el Registro Nacional desvirtuaría el propósito para el que este último fue creado, conforme a los artículos 78, 79 y 81 de la ley marco,⁵⁶ esto es, como una herramienta de control, organización y unificación, en tanto permite registrar, concentrar, actualizar y hacer accesible al público la información sobre los sistemas institucionales⁵⁷ y los archivos privados de interés público⁵⁸, tanto del orden federal como local.

"Artículo 78. El Sistema Nacional contará con el Registro Nacional, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General."

⁵⁶ **Ley General de Archivos**

"Artículo 78. El Sistema Nacional contará con el Registro Nacional, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General."

"Artículo 79. La inscripción al Registro Nacional es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho Registro Nacional, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional."

"Artículo 81. Para la operación del Registro Nacional, el Archivo General pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información.

"La información del Registro Nacional será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General."

⁵⁷ **Ley General de Archivos**

"Artículo 20. El Sistema Institucional es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental.

"Todos los documentos de archivo en posesión de los sujetos obligados formarán parte del sistema institucional; deberán agruparse en expedientes de manera lógica y cronológica, y relacionarse con un mismo asunto, reflejando con exactitud la información contenida en ellos, en los términos que establezca el Consejo Nacional y las disposiciones jurídicas aplicables."

⁵⁸ **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"IX. Archivos privados de interés público: Al conjunto de documentos de interés público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno; ..."



IV. Características del patrimonio documental del Estado de Hidalgo (considerando décimo segundo)

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara infundado el concepto de invalidez hecho valer por el accionante, sobre la base de las consideraciones expuestas en las diversas acciones de inconstitucionalidad 141/2019⁵⁹ y 132/2019,⁶⁰ por lo que reconoce la validez del artículo 80 de la ley local.⁶¹

Al respecto, sostiene que no asiste la razón al promovente pues, en el citado precepto, se establecen los atributos del patrimonio documental del Estado (de dominio e interés público, inalienable, imprescriptible, inembargable y no sujeto a gravamen o afectación de dominio), en términos del artículo 86, párrafo segundo, de la ley general;⁶² sin que ello implique legislar en materia de monumentos históricos, competencia exclusiva del Congreso de la Unión, de conformidad con el diverso 73, fracción XXV, de la Constitución General,⁶³ dado

⁵⁹ Resuelta en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, consistente en reconocer la validez del artículo 6, párrafo segundo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

⁶⁰ Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.5, denominado "Patrimonio documental del Estado", consistente en reconocer la validez del artículo 78 la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve.

⁶¹ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 80.** El patrimonio documental del Estado es propiedad del Estado de Hidalgo, de dominio e interés público y, por lo tanto, inalienable, imprescriptible, inembargable y no está sujeto a ningún gravamen o afectación de dominio, en términos de la Ley de Bienes del Estado de Hidalgo y de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas."

⁶² **Ley General de Archivos**

"**Artículo 86.** ...

"Las entidades federativas y los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía deberán determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental."

⁶³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**



que no se regula el patrimonio documental de la nación que encuadra en esta categoría, sino el conformado por documentos públicos estatales y municipales, según se desprende de la definición de "patrimonio documental", que prevé el numeral 4, fracción XLII, de la propia ley local.⁶⁴

De igual forma, señala que tampoco asiste la razón al promovente en cuanto a que los atributos referidos sólo son aplicables al patrimonio documental de la nación, ya que las disposiciones de la ley general son un parámetro a partir del cual las Legislaturas Locales deben ajustar su orden jurídico, por lo que el Congreso Estatal debía regular el patrimonio documental del Estado, cuando menos, con los elementos que prevé la ley general para dicha figura.

Finalmente, concluye que los atributos que se confieren al patrimonio documental del Estado no afectan la facultad del Archivo General de la Nación para emitir las declaratorias de patrimonio documental de la nación, establecida en los

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXV. De establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, media superiores, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma; ..."

⁶⁴ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XLII. Patrimonio documental: Los documentos y registros escritos o gráficos vinculados en series documentales, producidos como resultado de las tareas o funciones de instituciones o personas, que por su naturaleza no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido a su desarrollo, además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los sujetos obligados e instituciones privadas; ..."



artículos 87, párrafo primero y 106, fracción XXI, de la ley general;⁶⁵ máxime si se atiende a lo dispuesto por el diverso 81 de la ley local⁶⁶ en cuanto a que, para hacer extensiva la protección que la ley general otorga al patrimonio documental de la nación a los documentos que sean patrimonio documental del Estado, se deberá cumplir con la normatividad correspondiente, lo que implica que el Archivo General de la Nación realice sobre ellos la declaratoria respectiva.

b) Razones del voto concurrente

Aun cuando coincido con la validez del artículo 80,⁶⁷ me aparto de las consideraciones pues, desde mi punto de vista, al regular el patrimonio documental del Estado, las leyes locales deben contemplar todas las características que la ley general prevé para el patrimonio documental de la nación, de acuerdo con el mandato de homogeneidad que rige en materia archivística; debiendo aclarar, en este sentido, que el voto en contra que emití en la diversa acción de inconstitucionalidad 141/2019⁶⁸ en relación con este tema obedeció a que,

⁶⁵ Ley General de Archivos

"**Artículo 87.** El Ejecutivo Federal, a través del Archivo General, podrá emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación. ..."

"**Artículo 106.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General tiene las siguientes atribuciones:
..."

"**XXI.** Realizar la declaratoria de patrimonio documental de la Nación; ..."

⁶⁶ Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo

"**Artículo 81.** Para que pueda aplicarse la protección que la Ley General otorga al patrimonio documental de la Nación, se hará extensiva dicha naturaleza a los documentos que tengan la categoría de patrimonio documental del Estado de Hidalgo, siempre y cuando cumplan con la normatividad correspondiente."

⁶⁷ Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo

"**Artículo 80.** El patrimonio documental del Estado es propiedad del Estado de Hidalgo, de dominio e interés público y, por lo tanto, inalienable, imprescriptible, inembargable y no está sujeto a ningún gravamen o afectación de dominio, en términos de la Ley de Bienes del Estado de Hidalgo y de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas."

⁶⁸ Resuelta en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, consistente en reconocer la validez del artículo 6, párrafo segundo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea votó en contra.



por una parte, no se habían previsto todas las características del patrimonio documental que prevé la ley general y, por otra, se regulaban bienes nacionales, competencia exclusiva de la Federación –lo cual no acontece en la especie–.

En efecto, desde aquel precedente, reconocí que, conforme al artículo 86 de la ley general,⁶⁹ las entidades federativas deben determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental y, de esta forma, su margen de actuación se limita a la emisión de la declaratoria de patrimonio documental, mas no se deja a su discrecionalidad establecer sus características jurídicas, esto es, una vez que ejercen su facultad para declarar el patrimonio documental, los documentos de todas las entidades federativas deben tener las mismas cualidades que asigna al patrimonio documental de la nación el artículo 84 de la ley marco,⁷⁰ a fin de respetar el mandato de homogeneidad que rige en materia de archivos; pues, de lo contrario, podría darse el caso de que, por ejemplo, en una entidad federativa los documentos que constituyen el patrimonio documental estén sujetos a prescripción y, con ello, puedan eliminarse mediante baja documental.

Dado que, en el caso, el legislador local reguló el patrimonio documental del Estado, atendiendo a todas las características que la ley general establece para el patrimonio documental de la nación, salvaguardando, incluso, en el diverso artículo 81,⁷¹ la posibilidad de que dicho patrimonio pueda encuadrar en esta última categoría, siempre que cumpla con la normatividad correspondiente (de la ley general); el precepto impugnado es constitucional.

⁶⁹ Ley General de Archivos

"**Artículo 86.** Son parte del patrimonio documental de la Nación, por disposición de ley, los documentos de archivo considerados como Monumentos históricos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas.

"Las entidades federativas y los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía deberán determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental."

⁷⁰ Ley General de Archivos

"**Artículo 84.** El patrimonio documental de la Nación es propiedad del Estado mexicano, de dominio e interés público y, por lo tanto, inalienable, imprescriptible, inembargable y no está sujeto a ningún gravamen o afectación de dominio, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales y de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos."

⁷¹ Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo

"**Artículo 81.** Para que pueda aplicarse la protección que la Ley General otorga al patrimonio documental de la Nación, se hará extensiva dicha naturaleza a los documentos que tengan la categoría de patrimonio documental del Estado de Hidalgo, siempre y cuando cumplan con la normatividad correspondiente."



V. Nivel jerárquico del titular del área coordinadora de archivos (considerando décimo tercero)

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara fundado el concepto de invalidez aducido por el accionante, sobre la base de las consideraciones de la iniciativa que dio lugar a la ley general relacionadas con la profesionalización del personal encargado de los procesos archivísticos dentro de los sujetos obligados, reflejada en las disposiciones sobre el sistema institucional de archivos⁷² y las áreas que lo integran,⁷³ particularmente, el área coordinadora de archivos, atendiendo a su objeto⁷⁴ y funciones,⁷⁵ para cuyo cumplimiento se estableció de forma expresa

⁷² Ley General de Archivos

"**Artículo 20.** El Sistema Institucional es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental. ..."

⁷³ Ley General de Archivos

"**Artículo 21.** El Sistema Institucional de cada sujeto obligado deberá integrarse por:

"I. Un área coordinadora de archivos; y,

"II. Las áreas operativas siguientes:

"a) De correspondencia;

"b) Archivo de trámite, por área o unidad;

"c) Archivo de concentración, y

"d) Archivo histórico, en su caso, sujeto a la capacidad presupuestal y técnica del sujeto obligado. Los responsables de los archivos referidos en la fracción II, inciso b), serán nombrados por el titular de cada área o unidad; los responsables del archivo de concentración y del archivo histórico serán nombrados por el titular del sujeto obligado de que se trate.

"Los encargados y responsables de cada área deberán contar con licenciatura en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística."

⁷⁴ Ley General de Archivos

"**Artículo 27.** El área coordinadora de archivos promoverá que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.

"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta Ley y la de la entidad federativa en esta materia."

⁷⁵ Ley General de Archivos

"**Artículo 28.** El área coordinadora de archivos tendrá las siguientes funciones:

"I. Elaborar, con la colaboración de los responsables de los archivos de trámite, de concentración y en su caso histórico, los instrumentos de control archivístico previstos en esta Ley, las leyes locales y sus disposiciones reglamentarias, así como la normativa que derive de ellos;

"II. Elaborar criterios específicos y recomendaciones en materia de organización y conservación de archivos, cuando la especialidad del sujeto obligado así lo requiera;



que su titular debería tener, al menos, nivel de director general o equivalente dentro de la estructura orgánica y dedicarse específicamente a las tareas asignadas tanto en dicho ordenamiento como en las leyes locales en la materia.

En este sentido, sostiene que la competencia del legislador local tiene sus límites en aquellas reglas de la ley general que, como las que se refieren a la gestión documental y administración de archivos, tienen por objeto garantizar que su organización, conservación, administración y preservación se lleve a cabo de forma homogénea, entre ellas, las que prevén las normas básicas que regulan la estructura organizacional de los sistemas institucionales de archivos, por lo que no puede variar funciones y jerarquías que, en términos de la ley marco, corresponden a quienes se encuentran al frente de sus diversas áreas. Cita como apoyo la tesis P./J. 5/2010, de rubro: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES."⁷⁶

"III. Elaborar y someter a consideración del titular del sujeto obligado o a quien éste designe, el programa anual;

"IV. Coordinar los procesos de valoración y disposición documental que realicen las áreas operativas;

"V. Coordinar las actividades destinadas a la modernización y automatización de los procesos archivísticos y a la gestión de documentos electrónicos de las áreas operativas;

"VI. Brindar asesoría técnica para la operación de los archivos;

"VII. Elaborar programas de capacitación en gestión documental y administración de archivos;

"VIII. Coordinar, con las áreas o unidades administrativas, las políticas de acceso y la conservación de los archivos;

"IX. Coordinar la operación de los archivos de trámite, concentración y, en su caso, histórico, de acuerdo con la normatividad;

"X. Autorizar la transferencia de los archivos cuando un área o unidad del sujeto obligado sea sometida a procesos de fusión, escisión, extinción o cambio de adscripción; o cualquier modificación de conformidad con las disposiciones legales aplicables; y,

"XI. Las que establezcan las demás disposiciones jurídicas aplicables."

⁷⁶ **Texto:** "Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322).



A partir de lo anterior, determina que el artículo 26, párrafo segundo, de la ley local,⁷⁷ al prever que el titular del área coordinadora de archivos debe tener, al menos, dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado, contraviene lo dispuesto por el diverso 27, párrafo segundo, de la ley general pues, mientras éste establece en términos absolutos el nivel jerárquico con que debe contar el titular de dicha área (director general o su equivalente), aquél lo hace en términos relativos, dependiendo del nivel asignado al titular del sujeto obligado.

Adicionalmente, en suplencia, advierte que la norma controvertida tiene otro vicio de constitucionalidad, dado que transgrede el mandato de "especificidad" a que se refiere el citado artículo 27, párrafo segundo, de la ley general, cuando ordena que el titular del área coordinadora de archivos se dedique a las tareas inherentes al cargo, asignadas tanto en dicho ordenamiento como en las leyes locales en la materia; pues autoriza que desempeñe funciones ajenas a las que debe ejercer en el sistema institucional de archivos de los sujetos obligados.

En consecuencia, declara la invalidez del artículo 26, párrafo segundo, en la porción normativa restante, al haberse declarado la invalidez de la porción normativa "además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal" en el considerando décimo primero.

b) Razones del voto concurrente

Aun cuando coincido con la invalidez del artículo 26, párrafo segundo,⁷⁸ me separo de la cita de la tesis P./J. 5/2010, de rubro: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES

⁷⁷ Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo

"Artículo 26. ...

"El titular del área coordinadora de archivos, será aquel que entre sus funciones estén aquellas que sean afines a la gestión documental, de conformidad con la normatividad aplicable, tendrá por lo menos dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado; además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal."

⁷⁸ Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo

"Artículo 26. ...

"El titular del área coordinadora de archivos, será aquel que entre sus funciones estén aquellas que sean afines a la gestión documental, de conformidad con la normatividad aplicable, tendrá por lo menos dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado; además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal."



O DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES." ⁷⁹ –por no resultar aplicable a la materia archivística– y formulo razones adicionales.

Como he señalado, el mandato de homogeneidad que rige en materia de archivos obliga al legislador local a no alterar el contenido esencial y/o el alcance de la disposición correlativa de la ley general, es decir, a respetar el estándar de referencia definido por este ordenamiento, que debe ser común a toda normativa. Luego, la posibilidad de aumentar las obligaciones o prohibiciones establecidas en una ley general –autorizada por la citada tesis– aplica para otras materias concurrentes, mas no para la archivística, dado que la variación o los cambios introducidos por el legislador local en este sentido pueden contrariar el significado principal atribuido a cierta figura o institución o, en su caso, la equivalencia que debe operar para efectos orgánicos.

No obstante lo anterior, al ser la homogeneidad el parámetro conforme al cual se examina la norma impugnada, coincido en que, al hacerse depender el nivel jerárquico del titular del área coordinadora de archivos del que tenga el titular del sujeto obligado (por lo menos, dos niveles inmediatos inferiores a éste), contraviene lo dispuesto por el artículo 27, párrafo segundo, de la ley general,⁸⁰ en cuanto a que el nivel jerárquico del titular de dicha área debe ser, al menos, el de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado.

⁷⁹ **Texto:** "Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322).

⁸⁰ **Ley General de Archivos**

"Artículo 27. ...

"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta Ley y la de la entidad federativa en esta materia."



Aunque no se explica en el fallo, esto obedece a que, siendo tan amplio el espectro de sujetos obligados a que se refiere el artículo 4, fracción LV, de la ley local,⁸¹ pueden existir casos en que la fórmula adoptada por el legislador estatal guarde correspondencia con el nivel jerárquico mínimo exigido por la ley general; pero puede haber otros en que, dada la naturaleza y estructura orgánica del sujeto obligado, esto no sea así, con lo cual no se respetaría la previsión expresa de la ley marco.

Por otro lado, dado que también se atiende al referido parámetro de homogeneidad, coincido igualmente en la contravención a lo dispuesto por el mismo artículo 27, párrafo segundo, de la ley general, por lo que se refiere a la especificidad de las funciones que debe ejercer el titular del área de que se trata –la cual se advierte en suplencia–; pues, al prever la norma impugnada que "entre sus funciones estén aquellas afines a la gestión documental, de conformidad con la normatividad aplicable", autoriza el ejercicio de otro tipo de tareas no relacionadas con el quehacer archivístico.

VI. Requisito de ser ciudadano hidalguense para ocupar el cargo de director general del Archivo General del Estado (considerando décimo quinto)

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara fundado el concepto de invalidez aducido por el accionante, haciendo referencia al mandato de equivalencia establecido en el artículo 71, párrafo quinto, de la ley general⁸² y al criterio funcional bajo el cual debe ser entendido, aunque señalando que éste se exige respecto de la integración, atribuciones y funcionamiento de los órganos que integran el Sistema Local, pero no en cuanto a los requisitos de elegibilidad de sus titulares, los cuales, en

⁸¹ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**LV.** Sujetos obligados: Cualquier autoridad, dependencia, unidades administrativas, entidad, órgano u organismo, que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos del Estado de Hidalgo y sus Municipios; así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal o municipal; ..."

⁸² **Ley General de Archivos**

"**Artículo 71.** ...

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



principio, forman parte de la libertad configurativa del legislador local y serán válidos siempre que no se traduzcan en una modificación a la integración, las atribuciones y el funcionamiento de tales órganos que afecte la equivalencia funcional del Sistema Local, en relación con el Sistema Nacional, o bien, en una diferencia de trato injustificada a la luz del principio de igualdad y no discriminación.

Así, sobre la base de las consideraciones expuestas en la diversa acción de inconstitucionalidad 107/2016⁸³ en torno al principio de igualdad, determina que el requisito consistente en ser ciudadano hidalguense, que exige el artículo 100, fracción I, de la ley local⁸⁴ para ser director general del Archivo General del Estado, resulta inconstitucional, por establecer una diferencia injustificada que se traduce en una afectación al derecho de todo ciudadano mexicano a ser nombrado en condiciones de igualdad para un empleo o comisión del servicio público, garantizado por los artículos 1o., párrafos primero y último y 35, fracción VI, de la Constitución General.⁸⁵

Al respecto, después de aludir al contenido de los artículos 30 y 34 de la propia Constitución General,⁸⁶ relativos a la nacionalidad y ciudadanía mexicana,

⁸³ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

⁸⁴ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 100.** El Director General del Archivo General del Estado será nombrado por el Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano hidalguense; ..."

⁸⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**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.

" ...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

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

" ...

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

⁸⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 30.** La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

"**A)** Son mexicanos por nacimiento:

"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.



así como al de los diversos 13 y 16 de la Constitución Local,⁸⁷ que prevén quiénes son hidalguenses y ciudadanos del Estado, concluye que el requisito cuestionado excluye de manera absoluta a cualquier ciudadano mexicano no hidalguense de la posibilidad de acceder al cargo de director del Archivo General Estatal, aun cuando satisfaga las demás exigencias que establece el mencionado artículo 100;⁸⁸ sin que el Congreso Local hubiese justificado

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano;

"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B) Son mexicanos por naturalización:

"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

"**Artículo 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."

⁸⁷ **Constitución Política del Estado de Hidalgo**

"**Artículo 13.** Son hidalguenses:

"I. Los nacidos en el territorio del Estado;

"II. Los mexicanos y mexicanas que tengan domicilio establecido y una residencia efectiva de cinco años por lo menos, dentro del territorio del Estado y manifiesten su deseo de adquirir tal calidad; y,

"III. Los mexicanos y mexicanas que habiendo contraído matrimonio con hidalguenses, residan cuando menos tres años en el Estado y manifiesten su deseo de adquirir esa calidad."

"**Artículo 16.** Son ciudadanos del Estado, los Hidalguenses que habiendo cumplido 18 años, tengan un modo honesto de vivir."

⁸⁸ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 100.** El Director General del Archivo General del Estado será nombrado por el Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"...

"I. Poseer, al día de la designación, preferentemente el grado académico de maestro en ciencias sociales o humanidades, expedido por autoridad o institución facultada para ello, o bien, contar con experiencia mínima de cinco años en materia archivística;

"III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

"IV. Tener cuando menos treinta años de edad al día de la designación;

"V. No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado o afinidad hasta el segundo grado o civil con cualquiera de los miembros del Consejo Estatal; y,

"VI. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de Justicia, Senador, Diputado Federal o Local, dirigente de un partido o agrupación política, Gobernador de algún estado o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo al día de su nombramiento."



la diferencia de trato, ni advertirse que con ella se pretenda la consecución de un fin constitucionalmente protegido, máxime si no hay correlación entre ser ciudadano hidalguense y desempeñar correctamente las funciones encomendadas al referido archivo; razón por la cual declara la invalidez de la norma impugnada.

b) Razones del voto concurrente

Aun cuando coincido con la invalidez del artículo 100, fracción I,⁸⁹ me aparto del criterio "funcional" de equivalencia y de su aplicación como parámetro de validez de requisitos para acceder a cargos públicos en materia archivística; tampoco comparto el test de razonabilidad aplicado al requisito cuestionado.

Concuerdo en que existe libertad configurativa del legislador local para regular los requisitos de elegibilidad, por no operar respecto de éstos el mandato de equivalencia, previsto en el artículo 71, párrafo quinto, de la ley general⁹⁰ únicamente respecto de la integración, atribuciones y funcionamiento del Sistema Local y, por lo mismo, considero que no puede aplicarse el criterio de equivalencia "funcional" –al margen de que, por las razones apuntadas en relación con el considerando noveno, no lo comparto– como parámetro de validez de tales requisitos, los cuales deben atender, en todo caso, a la razonabilidad en el establecimiento de restricciones para el acceso a un cargo público, en términos del artículo 35, fracción VI, de la Constitución General.⁹¹

Sin perjuicio de lo anterior, al ser esta última el parámetro conforme al cual se examina la validez del requisito consistente en ser ciudadano hidalguense, que prevé la fracción I del artículo 100 de la ley local⁹² para ser director del Archivo

⁸⁹ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 100.** El Director General del Archivo General del Estado será nombrado por el Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano hidalguense; ..."

⁹⁰ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 71.** ...

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

⁹¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**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; ..."

⁹² **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**



General del Estado, coincido en que resulta inconstitucional, pero sobre la base de que, aun advirtiendo como fin legítimo –no constitucionalmente protegido, como se indica en el fallo– el mejor desempeño del cargo, no se justifica la exigencia de: (i) haber nacido en la entidad federativa; (ii) haber residido en ella, por lo menos, cinco años; o, (iii) haber contraído matrimonio con un hidalguense y residido en la entidad, cuando menos, tres años, para poder ejercer adecuadamente las atribuciones conferidas en el artículo 98 de la propia ley local⁹³ –exceptuando la fracción VII (que es objeto de análisis en el considerando siguiente y debe invalidarse por las razones que al efecto

Artículo 100. El Director General del Archivo General del Estado será nombrado por el Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano hidalguense; ..."

⁹³ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

Artículo 98. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado tiene las siguientes atribuciones:

"I. Realizar un trabajo de coordinación con el área coordinadora de archivos de los Sujetos Obligados del Estado de Hidalgo y de los municipios;

"II. Auditar anualmente a los Sujetos Obligados respecto del cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y demás normatividad aplicable;

"III. Elaborar diagnósticos y estudios del estado que guardan los archivos de los Sujetos Obligados, así como, emitir observaciones a los archivos que así lo requieran;

"IV. Llevar a cabo el registro y validación de los instrumentos de consulta y control archivístico presentados por los Sujetos Obligados;

"V. Emitir las declaratorias de patrimonio documental del Estado de Hidalgo;

"VI. Registrar y autorizar los procesos administrativos en materia archivística que realicen los Sujetos Obligados;

"VII. Suspender los procesos administrativos en materia archivística que realicen los Sujetos Obligados, por inactividad, falta de interés o la no colaboración;

"VIII. Organizar, conservar y preservar el acervo documental, gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda, con base en las mejores prácticas y las disposiciones legales aplicables;

"IX. Difundir los documentos históricos;

"X. Fungir como órgano de consulta de los Sujetos Obligados del Estado de Hidalgo y de los municipios, en materia archivística;

"XI. Proponer la suscripción de convenios e instrumentos en materia archivística;

"XII. Actuar como vínculo con el Registro Nacional de Archivos;

"XIII. Autorizar, recibir y resguardar las transferencias secundarias de los documentos de archivo con valor histórico generados por el Poder Ejecutivo;

"XIV. Actuar como archivo de concentración del Poder Ejecutivo;

"XV. Analizar y autorizar la pertinencia de recibir transferencias secundarias de documentos de archivo con valor histórico de Sujetos Obligados distintos al Poder Ejecutivo;

"XVI. Analizar y aprobar, en su caso, las peticiones de particulares que posean documentos y soliciten sean incorporados de manera voluntaria a acervos del Archivo General del Estado;

"XVII. Proveer, cuando los documentos históricos presenten un deterioro físico que impida acceder a ellos directamente, un sistema de reproducción que no afecte la conservación del documento;



señalo) y la fracción XXIX (que fue objeto de análisis en el considerando noveno y debía también invalidarse por las razones que expuse)–.

VII. Suspensión de los procesos administrativos en materia archivística (considerando décimo sexto)

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara fundado el concepto de invalidez aducido por el accionante, sobre la base de que los Congresos de los Estados pueden asignar a los

"**XVIII.** Emitir opinión técnica sobre archivos en peligro de destrucción o pérdida, y las medidas necesarias para su rescate;

"**XIX.** Cooperar con otras instituciones gubernamentales y privadas en educación, cultura, ciencia, tecnología, información e informática en materia de archivos;

"**XX.** Diseñar e implementar programas de capacitación en materia de archivos;

"**XXI.** Publicar y distribuir obras y colecciones para apoyar el conocimiento de su acervo, así como para promover la cultura archivística, de consulta y aprovechamiento del patrimonio documental del Estado;

"**XXII.** Definir el procedimiento para el acceso a los documentos contenidos en su archivo histórico;

"**XXIII.** Custodiar el patrimonio documental;

"**XXIV.** Coadyuvar con las autoridades competentes, en la recuperación y, en su caso, incorporación a sus acervos de archivos que tengan valor histórico;

"**XXV.** Expedir copias certificadas, transcripciones paleográficas y dictámenes de autenticidad de los documentos existentes en sus acervos;

"**XXVI.** Determinar los procedimientos para proporcionar servicios archivísticos a los usuarios;

"**XXVII.** Brindar capacitación, asistencia o asesoría técnica sobre administración y gestión documental;

"**XXVIII.** Proporcionar los servicios complementarios que determinen disposiciones legales y normativas aplicables;

"**XXIX.** Designar a los municipios que formarán parte del Consejo Estatal;

"**XXX.** Gestionar y recibir asesorarías (sic) en las materias histórica, legal, de tecnologías de información y las disciplinas afines al quehacer archivístico;

"**XXXI.** Informar y coadyuvar con las autoridades competentes, cuando se identifiquen hechos posiblemente constitutivos de delitos o infracciones administrativas en materia archivística;

"**XXXII.** Emitir lineamientos y normatividad para cumplir con su objetivo y funciones, previa validación del Consejo Estatal;

"**XXXIII.** Emitir el dictamen de baja documental o de transferencia secundaria para los sujetos obligados, los cuales se considerarán de carácter histórico;

"**XXXIV.** Recibir transferencias primarias, archivar, prestar y depurar la documentación que ha concluido su vida útil administrativa, legal y fiscal; los que se conservarán, según lo dispuesto en el catálogo de disposición documental, después de su transferencia inventariada de los archivos de trámite.

"Además, realizará el acta de entrega de la documentación que haya terminado su vigencia;



diversos órganos e instancias relacionados con el quehacer archivístico las atribuciones que se estimen necesarias para atender y resolver aspectos propios de su ámbito, siempre que los componentes del Sistema Local de Archivos cumplan con las funciones y finalidades previstas en la ley general –permitiendo de esa manera una actuación coordinada de archivos– y no contravenzan las bases y los principios establecidos en este ordenamiento que tienen por objeto garantizar que la organización, conservación, administración y preservación de archivos se realice de forma homogénea en todos los órdenes de gobierno.

Al respecto, después de hacer referencia a las disposiciones de la ley general relacionadas con el cumplimiento de deberes a cargo de los sujetos obligados –como la administración, organización y conservación homogénea de los documentos que generen, reciban, obtengan, posean o transformen, el sistema institucional de archivos, el programa y el informe anual–,⁹⁴ la atribución de

"XXXV. Recibir transferencias de documentos de archivo con valor histórico de sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo;

"XXXVI. Establecer técnicas de reproducción que no afecten la integridad física de los documentos históricos;

"XXXVII. Desarrollar investigaciones encaminadas a la organización, conservación y difusión del patrimonio documental que resguarda;

"XXXVIII. Promover la incorporación de la materia archivística en programas educativos de diversos niveles académicos;

"XXXIX. Realizar la declaratoria de interés público;

"XL. Organizar y participar en eventos nacionales e internacionales en la materia;

"XLI. Emitir el dictamen de baja documental o de transferencia secundaria para los sujetos obligados, los cuales se considerarán de carácter histórico; y,

"XLII. Las demás establecidas en la presente Ley y en otras disposiciones legales y normativas aplicables."

⁹⁴ **Ley General de Archivos**

"Artículo 23. Los sujetos obligados que cuenten con un sistema institucional de archivos, deberán elaborar un programa anual y publicarlo en su portal electrónico en los primeros treinta días naturales del ejercicio fiscal correspondiente."

"Artículo 24. El programa anual contendrá los elementos de planeación, programación y evaluación para el desarrollo de los archivos y deberá incluir un enfoque de administración de riesgos, protección a los derechos humanos y de otros derechos que de ellos deriven, así como de apertura proactiva de la información."

"Artículo 25. El programa anual definirá las prioridades institucionales integrando los recursos económicos, tecnológicos y operativos disponibles; de igual forma deberá contener programas de organización y capacitación en gestión documental y administración de archivos que incluyan mecanismos para su consulta, seguridad de la información y procedimientos para la generación, administración, uso, control, migración de formatos electrónicos y preservación a largo plazo de los documentos de archivos electrónicos."



los órganos internos de control y sus homólogos a nivel federal y estatal de vigilar el cumplimiento de estos deberes,⁹⁵ el listado de las infracciones administrativas y los delitos a que puede dar lugar su incumplimiento,⁹⁶ la facultad del Archivo General de la Nación para recuperar los documentos privados que constituyan patrimonio documental de la nación y que obren en posesión de los particulares a fin de garantizar su protección⁹⁷ y la función asignada tanto a éste como a los Archivos Generales Estatales de llevar a cabo visitas de verificación para vigilar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de estos particulares;⁹⁸ advierte que la ley marco no estableció como medida para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones la suspensión de los procesos archivísticos de los sujetos obligados por parte de las entidades especializadas en materia de archivos, en los términos de la fracción VII del artículo 98 de la ley local.⁹⁹

A continuación, determina que esta atribución genera una distorsión en los mecanismos e instrumentos previstos en la citada ley general para garantizar la

"Artículo 26. Los sujetos obligados deberán elaborar un informe anual detallando el cumplimiento del programa anual y publicarlo en su portal electrónico, a más tardar el último día del mes de enero del siguiente año de la ejecución de dicho programa."

⁹⁵ **Ley General de Archivos**

"Artículo 12. ...

"Los órganos internos de control y sus homólogos en la federación y las entidades federativas, vigilarán el estricto cumplimiento de la presente Ley, de acuerdo con sus competencias e integrarán auditorías archivísticas en sus programas anuales de trabajo."

⁹⁶ Remitiendo para tal efecto al libro tercero.

⁹⁷ **Ley General de Archivos**

"Artículo 97. En todo momento, el Archivo General podrá recuperar la posesión del documento de archivo que constituya patrimonio documental de la Nación, cuando se ponga en riesgo su integridad, debiéndose observar las disposiciones reglamentarias y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, incluyendo la garantía de audiencia, así como las demás disposiciones jurídicas aplicables."

⁹⁸ **Ley General de Archivos**

"Artículo 98. Para vigilar el cumplimiento de lo establecido en el presente capítulo, el Archivo General, así como los archivos generales o entes especializados en materia de archivos a nivel local, podrán efectuar visitas de verificación, en los términos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables.

⁹⁹ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 98. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado tiene las siguientes atribuciones:

"...

"VII. Suspender los procesos administrativos en materia archivística que realicen los Sujetos Obligados, por inactividad, falta de interés o la no colaboración; ..."



homogeneidad en los procesos archivísticos, en particular, su continuidad, máxime cuando en la norma impugnada no se precisa el tiempo que durará la suspensión que, en su caso, llegara a decretar el Archivo General del Estado; razón por la cual declara su invalidez.

b) Razones del voto concurrente

Aun cuando coincido con la invalidez del artículo 98, fracción VII,¹⁰⁰ me aparto de las consideraciones.

Como señalé en relación con el considerando noveno, el mandato de homogeneidad establecido en la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución General,¹⁰¹ por lo que se refiere a aspectos orgánicos, como el cuestionado, se materializa en términos de equivalencia, de acuerdo con el diverso 71 de la Ley General de Archivos,¹⁰² si se tiene en cuenta, en este punto, que el Archivo General del Estado es parte del Sistema Local; resultando, de esta forma, necesario que, conforme al párrafo quinto del citado precepto, se desarrollen

¹⁰⁰ Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo

"**Artículo 98.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado tiene las siguientes atribuciones:

" ...

"**VII.** Suspender los procesos administrativos en materia archivística que realicen los Sujetos Obligados, por inactividad, falta de interés o la no colaboración; ..."

¹⁰¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

" ...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."

¹⁰² Ley General de Archivos

"**Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



sus atribuciones atendiendo a las que se confieren al Archivo General de la Nación como parte del Sistema Nacional.

Así, al no preverse en el artículo 106 de la ley general¹⁰³ la atribución –por demás cuestionable– de suspender los procesos administrativos en materia archivística

¹⁰³ **Ley General de Archivos**

"Artículo 106. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General tiene las siguientes atribuciones:

"I. Fungir, mediante su titular, como presidente del Consejo Nacional;

"II. Organizar, conservar y difundir el acervo documental, gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda, con base en las mejores prácticas y las disposiciones jurídicas aplicables;

"III. Elaborar, actualizar y publicar en formatos abiertos los inventarios documentales de cada fondo en su acervo;

"IV. Fungir como órgano de consulta de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal en materia archivística;

"V. Llevar a cabo el registro y validación de los instrumentos de control archivístico de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal;

"VI. Emitir el dictamen de baja documental o de transferencia secundaria para los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal, los cuales se considerarán de carácter histórico;

"VII. Autorizar, recibir y resguardar las transferencias secundarias de los documentos de archivo con valor histórico producidos por el Poder Ejecutivo Federal;

"VIII. Analizar la pertinencia de recibir transferencias de documentos de archivo con valor histórico de sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo Federal;

"IX. Recibir transferencias de documentos de archivo con valor histórico de sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo Federal;

"X. Analizar y aprobar, en su caso, las peticiones de particulares que posean documentos y soliciten sean incorporados de manera voluntaria a acervos del Archivo General;

"XI. Establecer técnicas de reproducción que no afecten la integridad física de los documentos;

"XII. Proveer, cuando los documentos históricos presenten un deterioro físico que impida acceder a ellos directamente, su conservación y restauración que permita su posterior reproducción que no afecte la integridad del documento;

"XIII. Desarrollar investigaciones encaminadas a la organización, conservación y difusión del patrimonio documental que resguarda;

"XIV. Emitir dictámenes técnicos sobre archivos en peligro de destrucción o pérdida, y las medidas necesarias para su rescate;

"XV. Establecer mecanismos de cooperación y asesoría con otras instituciones gubernamentales y privadas;

"XVI. Publicar y distribuir obras y colecciones para apoyar el conocimiento de su acervo, así como para promover la cultura archivística, de consulta y aprovechamiento del patrimonio documental de la Nación;

"XVII. Diseñar e implementar programas de capacitación en materia de archivos;

"XVIII. Promover la incorporación de la materia archivística en programas educativos de diversos niveles académicos;

"XIX. Definir el procedimiento para el acceso a los documentos contenidos en sus archivos históricos;

"XX. Custodiar el patrimonio documental de la Nación de su acervo;



de los sujetos obligados, por inactividad, falta de interés o no colaboración, debe invalidarse, por no haber observado el legislador local el criterio de equivalencia bajo el cual opera el mandato de homogeneidad para efectos orgánicos.

VIII. Registro del grupo interdisciplinario ante el Archivo General del Estado (considerando décimo séptimo)

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara fundado el concepto de invalidez aducido por el accionante, sobre la base de que, aun cuando, de conformidad con los artículos 11, fracción V y 50 de la ley general,¹⁰⁴ los sujetos obligados de los órdenes federal y local deben formar un grupo interdisciplinario que coadyuve al establecimiento de valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición

"XXI. Realizar la declaratoria de patrimonio documental de la Nación;

"XXII. Realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados;

"XXIII. Otorgar las autorizaciones para la salida del país de documentos considerados patrimonio documental de la Nación;

"XXIV. Coadyuvar con las autoridades competentes, en la recuperación y, en su caso, incorporación a sus acervos de archivos que tengan valor histórico;

"XXV. Expedir copias certificadas, transcripciones paleográficas y dictámenes de autenticidad de los documentos existentes en sus acervos;

"XXVI. Determinar los procedimientos para proporcionar servicios archivísticos al público usuario;

"XXVII. Brindar asesoría técnica sobre gestión documental y administración de archivos;

"XXVIII. Coadyuvar en la elaboración de Normas Oficiales Mexicanas en materia de archivos o vinculadas a la misma;

"XXIX. Fomentar el desarrollo profesional de archivólogos, archivónomos y archivistas, a través de convenios de colaboración o concertación con autoridades e instituciones educativas públicas o privadas, nacionales o extranjeras;

"XXX. Proporcionar los servicios complementarios que determinen las disposiciones reglamentarias y demás disposiciones jurídicas aplicables;

"XXXI. Suscribir convenios en materia archivística en el ámbito nacional e internacional, en coordinación con las autoridades competentes en la materia;

"XXXII. Coordinar acciones con las instancias competentes a fin de prevenir y combatir el tráfico ilícito del patrimonio documental de la Nación;

"XXXIII. Organizar y participar en eventos nacionales e internacionales en la materia; y,

"XXXIV. Las demás establecidas en esta Ley y en otras disposiciones jurídicas aplicables."

¹⁰⁴ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán:

"...

"**V.** Conformar un grupo interdisciplinario en términos de las disposiciones reglamentarias, que coadyuve en la valoración documental; ..."

"**Artículo 50.** En cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, integrado por los titulares de:



documental durante el proceso de elaboración de fichas técnicas de valoración documental que en conjunto integran el catálogo de disposición documental; no se prevé en dicho ordenamiento la obligación de registrar a este grupo ante una instancia en particular, máxime que quienes lo conforman son parte de la propia estructura orgánica de los sujetos obligados y que, de acuerdo con el artículo 51 de la citada ley general,¹⁰⁵ es responsabilidad del titular del área coordinadora de archivos propiciar su integración y formalización.

"I. Jurídica;

"II. Planeación y/o mejora continua;

"III. Coordinación de archivos;

"IV. Tecnologías de la información;

"V. Unidad de Transparencia;

"VI. Órgano Interno de Control, y

"VII. Las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación.

"El grupo interdisciplinario, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvará en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación que integran los expedientes de cada serie documental, con el fin de colaborar con las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación en el establecimiento de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental durante el proceso de elaboración de las fichas técnicas de valoración de la serie documental y que, en conjunto, conforman el catálogo de disposición documental.

"El grupo interdisciplinario podrá recibir la asesoría de un especialista en la naturaleza y objeto social del sujeto obligado. El sujeto obligado podrá realizar convenios de colaboración con instituciones de educación superior o de investigación para efectos de garantizar lo dispuesto en el párrafo anterior."

¹⁰⁵ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 51.** El responsable del área coordinadora de archivos propiciará la integración y formalización del grupo interdisciplinario, convocará a las reuniones de trabajo y fungirá como moderador en las mismas, por lo que será el encargado de llevar el registro y seguimiento de los acuerdos y compromisos establecidos, conservando las constancias respectivas. Durante el proceso de elaboración del catálogo de disposición documental deberá:

"I. Establecer un plan de trabajo para la elaboración de las fichas técnicas de valoración documental que incluya al menos:

"a) Un calendario de visitas a las áreas productoras de la documentación para el levantamiento de información, y

"b) Un calendario de reuniones del grupo interdisciplinario.

"II. Preparar las herramientas metodológicas y normativas, como son, entre otras, bibliografía, cuestionarios para el levantamiento de información, formato de ficha técnica de valoración documental, normatividad de la institución, manuales de organización, manuales de procedimientos y manuales de gestión de calidad;

"III. Realizar entrevistas con las unidades administrativas productoras de la documentación, para el levantamiento de la información y elaborar las fichas técnicas de valoración documental, verificando que exista correspondencia entre las funciones que dichas áreas realizan y las series documentales identificadas, y

"IV. Integrar el catálogo de disposición documental."



De esta forma, determina que el establecimiento de dicha obligación en el numeral 49, párrafo último, de la ley local¹⁰⁶ rompe con la equivalencia en la integración, atribuciones y funcionamiento de los componentes del Sistema Local del Archivos respecto del Sistema Nacional, en términos del diverso 71, párrafo quinto, de la ley marco¹⁰⁷ y, por tanto, declara la invalidez de la porción normativa "ser registrado ante el Archivo General del Estado y para su funcionamiento deberán."

b) Razones del voto concurrente

Aunque coincido con la invalidez del artículo 49, párrafo último, en la porción normativa "ser registrado ante el Archivo General del Estado y para su funcionamiento deberán",¹⁰⁸ me aparto de las consideraciones.

Como he señalado, la equivalencia, para efectos orgánicos, sólo opera, conforme al párrafo quinto del artículo 71 de la ley general,¹⁰⁹ respecto de la integración, las atribuciones y el funcionamiento del Sistema Local, del que no forman parte los grupos interdisciplinarios que deben existir al interior de cada sujeto obligado para coadyuvar en el proceso de valoración documental, en términos de los diversos 11, fracción V y 50 a 52 del propio ordenamiento.¹¹⁰

¹⁰⁶ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 49. ...

"El grupo interdisciplinario deberá ser registrado ante el Archivo General del Estado y para su funcionamiento deberán atender a los lineamientos y normatividad emitida por Consejo Estatal."

¹⁰⁷ **Ley General de Archivos**

"Artículo 71. ...

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

¹⁰⁸ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 49. ...

"El grupo interdisciplinario deberá ser registrado ante el Archivo General del Estado y para su funcionamiento deberán atender a los lineamientos y normatividad emitida por Consejo Estatal."

¹⁰⁹ **Ley General de Archivos**

"Artículo 71. ...

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

¹¹⁰ **Ley General de Archivos**

"Artículo 11. Los sujetos obligados deberán:

"...

"V. Conformar un grupo interdisciplinario en términos de las disposiciones reglamentarias, que coadyuve en la valoración documental; ..."



"Artículo 50. En cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, integrado por los titulares de:

"I. Jurídica;

"II. Planeación y/o mejora continua;

"III. Coordinación de archivos;

"IV. Tecnologías de la información;

"V. Unidad de Transparencia;

"VI. Órgano Interno de Control, y

"VII. Las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación.

"El grupo interdisciplinario, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvará en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación que integran los expedientes de cada serie documental, con el fin de colaborar con las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación en el establecimiento de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental durante el proceso de elaboración de las fichas técnicas de valoración de la serie documental y que, en conjunto, conforman el catálogo de disposición documental.

"El grupo interdisciplinario podrá recibir la asesoría de un especialista en la naturaleza y objeto social del sujeto obligado. El sujeto obligado podrá realizar convenios de colaboración con instituciones de educación superior o de investigación para efectos de garantizar lo dispuesto en el párrafo anterior."

"Artículo 51. El responsable del área coordinadora de archivos propiciará la integración y formalización del grupo interdisciplinario, convocará a las reuniones de trabajo y fungirá como moderador en las mismas, por lo que será el encargado de llevar el registro y seguimiento de los acuerdos y compromisos establecidos, conservando las constancias respectivas. Durante el proceso de elaboración del catálogo de disposición documental deberá:

"I. Establecer un plan de trabajo para la elaboración de las fichas técnicas de valoración documental que incluya al menos:

"a) Un calendario de visitas a las áreas productoras de la documentación para el levantamiento de información, y

"b) Un calendario de reuniones del grupo interdisciplinario.

"II. Preparar las herramientas metodológicas y normativas, como son, entre otras, bibliografía, cuestionarios para el levantamiento de información, formato de ficha técnica de valoración documental, normatividad de la institución, manuales de organización, manuales de procedimientos y manuales de gestión de calidad;

"III. Realizar entrevistas con las unidades administrativas productoras de la documentación, para el levantamiento de la información y elaborar las fichas técnicas de valoración documental, verificando que exista correspondencia entre las funciones que dichas áreas realizan y las series documentales identificadas, y

"IV. Integrar el catálogo de disposición documental."

"Artículo 52. Son actividades del Grupo Interdisciplinario, las siguientes:

"I. Formular opiniones, referencias técnicas sobre valores documentales, pautas de comportamiento y recomendaciones sobre la disposición documental de las series documentales;

"II. Considerar, en la formulación de referencias técnicas para la determinación de valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental de las series, la planeación estratégica y normatividad, así como los siguientes criterios:

"a) Procedencia. Considerar que el valor de los documentos depende del nivel jerárquico que ocupa el productor, por lo que se debe estudiar la producción documental de las unidades administrativas productoras de la documentación en el ejercicio de sus funciones, desde el más alto nivel jerárquico, hasta el operativo, realizando una completa identificación de los procesos institucionales hasta llegar a nivel de procedimiento;



En este sentido, considero que el parámetro para analizar la norma que se impugna no debe ser el de equivalencia, sino el de homogeneidad respecto de la organización y administración de los archivos, el cual se ve trastocado con el deber impuesto por la ley local de registrar al grupo interdisciplinario de cada sujeto obligado ante el Archivo General del Estado que –con independencia de los problemas que puede generar, dados los cambios constantes en la titularidad de las áreas que los integran– no tiene correlativo en la ley general; razón por la cual debe invalidarse.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 140/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 690, con número de registro digital: 31671.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de agosto de 2023.

"b) Orden original. Garantizar que las secciones y las series no se mezclen entre sí. Dentro de cada serie debe respetarse el orden en que la documentación fue producida;

c) Diplomático. Analizar la estructura, contexto y contenido de los documentos que integran la serie, considerando que los documentos originales, terminados y formalizados, tienen mayor valor que las copias, a menos que éstas obren como originales dentro de los expedientes;

"d) Contexto. Considerar la importancia y tendencias socioeconómicas, programas y actividades que inciden de manera directa e indirecta en las funciones del productor de la documentación;

"e) Contenido. Privilegiar los documentos que contienen información fundamental para reconstruir la actuación del sujeto obligado, de un acontecimiento, de un periodo concreto, de un territorio o de las personas, considerando para ello la exclusividad de los documentos, es decir, si la información solamente se contiene en ese documento o se contiene en otro, así como los documentos con información resumida; y,

"f) Utilización. Considerar los documentos que han sido objeto de demanda frecuente por parte del órgano productor, investigadores o ciudadanos en general, así como el estado de conservación de los mismos. Sugerir, cuando corresponda, se atienda al programa de gestión de riesgos institucional o los procesos de certificación a que haya lugar.

"III. Sugerir que lo establecido en las fichas técnicas de valoración documental esté alineado a la operación funcional, misional y objetivos estratégicos del sujeto obligado;

"IV. Advertir que en las fichas técnicas de valoración documental se incluya y se respete el marco normativo que regula la gestión institucional;

"V. Recomendar que se realicen procesos de automatización en apego a lo establecido para la gestión documental y administración de archivos, y

"VI. Las demás que se definan en otras disposiciones."



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 112/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar: **(a)** parcialmente procedente y fundado dicho medio de control constitucional; **(b)** sobreseer 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; y, **(c)** decretar la invalidez de los artículos 86, fracción III y 128, fracción IV, del mismo ordenamiento.

Para efectos del presente voto, importa destacar que, por cuanto hace a la invalidez de la fracción III del artículo 86 antes mencionado, la mayoría consideró medularmente que, el requisito impugnado (*no haber sido condenado por delito doloso*) para acceder al cargo de titular del Órgano Interno de Control carecía de instrumentalidad, es decir, no se advirtió, a través de un escrutinio de proporcionalidad, que dicha restricción fuera necesaria para el desempeño de dicho cargo. Además, se estableció que el requisito resultaba también **sobre inclusivo**, al excluir a cualquier persona que hubiera sido condenada por la comisión de cualquier tipo de delito doloso y en cualquier momento, sin una justificación objetiva.

Pues bien, aun cuando comparto esta determinación, considero que –como lo he sostenido en otros precedentes en los cuales se analizaron restricciones de naturaleza y alcance similar– la razón principal para determinar la invalidez de la norma radica en la sobre inclusividad con la que se prevé.

Esto es, más allá de que la norma no manifiesta una relación entre el requisito impugnado y las funciones del cargo a desempeñar, su redacción no cumple con la especificidad necesaria que permita condicionar bajo parámetros objetivos, el antecedente penal con el motivo de la exclusión, ya que, si bien habla de un **delito doloso**, el precepto no ciñe el tipo de delito, la antigüedad, duración o naturaleza de dicha condena para establecer la restricción, por lo que se genera una restricción que, además de injustificada, resulta demasiado amplia.

Además, este tipo de restricciones para acceder a cargos públicos –al menos en el ámbito local y para el puesto a que se refiere el numeral en estudio– no cuenta con asidero constitucional, pues si bien el Pacto Federal contiene restricciones y condiciones similares para acceder a cargos como el de fiscal o Ministro de este Alto Tribunal, no se advierte que se prescriba algo similar



para el tipo de cargos locales que contiene la fracción III del artículo 86 impugnado.

En ese sentido, a mi juicio, para imponer este tipo de restricciones –en el último de los casos– las leyes estatales tendrían que ser más cuidadosas al fijar dichas condiciones sin caer en lo excesivo o arbitrario, en detrimento del principio de seguridad jurídica e incidiendo incluso en el derecho de las personas para acceder al cargo público en cuestión.

Ahora, si bien **voté a favor** de la propuesta, pues considero que sí existe un problema de constitucionalidad en la norma, lo cierto es que para guardar congruencia con el criterio que he venido sosteniendo sobre el tema, es menester especificar –como lo hice en estos párrafos– las razones de dicho voto, pero siempre respetuoso del criterio de mis compañeros, señoras Ministras y señores Ministros de este Tribunal Pleno.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 112/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de julio de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 27, Tomo I, julio de 2023, página 340, con número de registro digital: 31625.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, 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 Michoacán para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

Las normas que impugnó la accionante establecen que el derecho de alumbrado público se recaudará de conformidad con lo previsto en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán e imponen el pago de cuotas mensuales diferenciadas a personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, y el pago anual a ese tipo de sujetos, cuyos predios no se encuentren registrados en esa empresa productiva del Estado.



El Pleno declaró la invalidez de las normas¹ al considerarlas contrarias a los principios de equidad y proporcionalidad tributarias porque la tarifa no atiende al valor que representa al Municipio la prestación del servicio y porque la capacidad contributiva se fija en función del destino del predio.

Comparto la conclusión anterior, sin embargo, me parece que existen motivos adicionales para declarar la invalidez de las normas impugnadas, porque, a mi criterio, también resultan transgresoras del derecho de seguridad jurídica, por las siguientes razones:

El legislador fijó una categorización de los sujetos al establecer el cobro de las cuotas atendiendo a si las personas obligadas al pago del derecho son propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de los predios, lo cual 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, fijó una categorización atendiendo a si los predios se encuentran registrados o no ante la Comisión Federal de Electricidad; pero ese elemento, además de provocar un trato inequitativo, 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 doméstico o bien, pequeña, mediana o gran comercio e industria; elementos que también resultan ajenos al costo del servicio de alumbrado público porque, se insiste, no guarda relación alguna con el costo que su prestación implica para el Municipio.

Esa mezcla de clasificaciones repercute en el derecho fundamental de seguridad jurídica, ya que ocasiona confusión en la recaudación del derecho, en virtud de que a los sujetos cuyos predios no se encuentran registrados ante la Comisión Federal de Electricidad se les obliga a pagar el derecho simultáneamente con el impuesto predial, y para el caso de los sujetos que sí cuentan con ese registro, el artículo 102 de la Ley Hacienda Municipal del Estado de Michoacán prevé que los Municipios tendrán a su cargo la recaudación de los

¹ Por unanimidad de once votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y 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.



derechos, teniendo para ello la posibilidad de celebrar convenios con la Comisión Federal de Electricidad.² Esto implica que, en la práctica, el derecho de alumbrado público se pague contra el recibo que por el cobro de suministro de energía eléctrica emite la Comisión Federal de Electricidad, al margen del ejercicio potestativo del Municipio de celebrar o no convenios, lo cual suscita un problema en la identificación del recaudador.

El sujeto de la contribución también se puede diluir, porque en la realidad, 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 independiente con más de un contrato celebrado con esa empresa, generando incertidumbre sobre los sujetos obligados al pago del derecho.

Respetuosamente formulo este voto concurrente para evidenciar como motivo de invalidez adicional, la violación de las normas impugnadas al derecho de seguridad jurídica.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 19/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 423, con número de registro digital: 30161.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de varios artículos de las leyes de ingresos de

² **Artículo 102.** La contraprestación por el derecho de alumbrado público se causará diariamente y se pagará mensual o bimestralmente conforme a las tarifas y forma que señalen las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo; y servirá para que la municipalidad cubra los costos en los que incurra con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público. "Los Municipios tendrán a su cargo la recaudación del derecho del servicio de alumbrado público, y podrán celebrar convenios con la Comisión Federal de Electricidad, para que ésta realice la recaudación."



diversos Municipios del Estado de Michoacán, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

Las normas que impugnó la accionante establecen que el derecho de alumbrado público se recaudará de conformidad con lo previsto en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán e imponen el pago de cuotas mensuales diferenciadas a personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, y el pago anual a ese tipo de sujetos, cuyos predios no se encuentren registrados en esa empresa productiva del Estado.

El Pleno declaró la invalidez de las normas¹ al considerarlas contrarias a los principios de equidad y proporcionalidad tributarias, porque la tarifa no atiende al valor que representa al Municipio la prestación del servicio y la capacidad contributiva se fija en función del destino del predio.

Comparto la conclusión anterior; sin embargo, me parece que existen motivos adicionales para declarar la invalidez de las normas impugnadas, porque a mi criterio también resultan transgresoras del derecho de seguridad jurídica, por las siguientes razones:

El legislador fijó una categorización de los sujetos al establecer el cobro de las cuotas atendiendo a si las personas obligadas al pago del derecho son propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de los predios, lo cual 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, fijó una categorización atendiendo 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 doméstico o bien, pequeña, mediana o gran comercio e industria; elementos que también resultan

¹ Por unanimidad de once votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández, 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. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.



ajenos al costo del servicio de alumbrado público, porque, se insiste, no guarda relación alguna con el costo que su prestación implica para el Municipio.

Esa mezcla de clasificaciones repercute en el derecho fundamental de seguridad jurídica, ya que ocasiona confusión en la recaudación del derecho, en virtud de que a los sujetos, cuyos predios no se encuentran registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, se les obliga a pagar el derecho simultáneamente con el impuesto predial, y para el caso de los sujetos que sí cuentan con ese registro, el artículo 102 de la Ley Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, prevé que los Municipios tendrán a su cargo la recaudación de los derechos, teniendo para ello la posibilidad de celebrar convenios con la Comisión Federal de Electricidad.²

Lo anterior implica que, en la práctica, el derecho de alumbrado público se pague contra el recibo que por el cobro de suministro de energía eléctrica emite la Comisión Federal de Electricidad, al margen del ejercicio potestativo del Municipio de celebrar o no convenios, lo cual suscita un problema en la identificación del recaudador.

El sujeto de la contribución también se puede diluir, porque en la realidad, 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 independiente con más de un contrato celebrado con esa empresa, generando incertidumbre sobre los sujetos obligados al pago del derecho.

Respetuosamente formulo este voto concurrente para evidenciar como motivo de invalidez adicional, la violación de las normas impugnadas al derecho de seguridad jurídica.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 26/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de enero de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo I, enero de 2022, página 7, con número de registro digital: 30329.

² "Artículo 102. La contraprestación por el derecho de alumbrado público se causará diariamente y se pagará mensual o bimestralmente conforme a las tarifas y forma que señalen las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo; y servirá para que la municipalidad cubra los costos en los que incurra con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público. Los Municipios tendrán a su cargo la recaudación del derecho del servicio de alumbrado público, y podrán celebrar convenios con la Comisión Federal de Electricidad, para que ésta realice la recaudación."



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 119/2021 Y SU ACUMULADA 128/2021.

En la sesión celebrada el quince de agosto de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad promovidas por diversos diputados integrantes de la Vigésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Baja California y el Poder Ejecutivo Federal, en contra del decreto por el que se aprobaron diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California,¹ así como la reforma del artículo 38 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública de ese Estado.²

El decreto combatido transfiere la prestación de servicios públicos de agua, del Gobierno Estatal a los gobiernos municipales, quienes habrían de encargarse de esa función a través de la creación de organismos paramunicipales. El decreto estableció entonces la obligación de los Municipios de asumir la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, que habían venido prestando las comisiones estatales de servicios públicos,³ así como la de realizar las adecuaciones normativas para ejecutar esa transferencia de servicios a los citados gobiernos municipales.

Las accionantes alegaron que el procedimiento legislativo del que derivó el decreto impugnado tuvo vicios de carácter invalidante, pues el Congreso de Baja California no cumplió con las formalidades previstas en la Constitución Local al aprobar la transferencia de los servicios públicos de agua, del Gobierno Estatal a los gobiernos municipales, resultando contrario a la mecánica establecida en el artículo 115 de la Constitución Política del país.

¹ Decreto Número 289 publicado el 29 de julio de 2021 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

² En relación con el artículo 38 Bis de la LOAPE se sobreeseyó en las acciones de inconstitucionalidad citadas, toda vez que cesaron los efectos de la norma, dado que la ley impugnada fue abrogada desde el 1o. de enero de 2022.

³ Son organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado que tienen como función todo lo relativo al cumplimiento y funcionamiento de los sistemas de agua potable. Véase la Ley de las Comisiones Estatales del Estado de Baja California.



Al respecto, por mayoría de ocho votos,⁴ el Pleno determinó invalidar el decreto impugnado porque el Congreso demandado incumplió con las formalidades legislativas previstas en los artículos 30 de la Constitución Local;⁵ 18, fracción VII,⁶ y 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.⁷ Lo anterior, porque no se respetó el derecho de los diputados de recibir, por lo menos tres días antes de la discusión en la Comisión de Energía y Recursos Hidráulicos y en el Pleno, los dictámenes de las comisiones;⁸ así como con la obligación de anunciar a los Ayuntamientos, cuando menos con cinco días de anticipación a la fecha de la sesión, a efecto de que pudieran concurrir a la sesión correspondiente.⁹

El Tribunal Pleno determinó que la omisión de otorgar participación a los Ayuntamientos en la sesión de la Comisión de Energía y Recursos Hidráulicos, donde se discutió y aprobó el dictamen respectivo, constituye una violación con potencial invalidante, decisión con la que coincidí. Sin embargo, en mi opinión, existen consideraciones adicionales para llegar a esa conclusión, toda vez

⁴ De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, así como de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat. Con voto en contra de la Ministra Esquivel Mossa. El Ministro Zaldivar Lelo de Larrea y la Ministra Ortiz Ahlf estuvieron ausentes.

⁵ "**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." Reformado.

"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."

⁶ "**Artículo 18.** Son derechos de los Diputados: ...

"**VII.** Recibir por lo menos tres días antes de la discusión en Comisiones y en el Pleno, los Proyectos de Dictámenes, los Dictámenes de las Comisiones y opiniones de las Direcciones, Unidades Auxiliares o del Órgano de Fiscalización Superior según le corresponda su análisis de conformidad con el objeto de debate."

⁷ "**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."

⁸ Tal y como se prevé en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, específicamente en su artículo 18, fracción VII.

⁹ En términos de lo previsto en el artículo 30, fracción II, de la Constitución Local.



que en el proceso legislativo local se configuró una violación a la Constitución Local.

Al respecto, considero que una transgresión a la Constitución Local se traduce en una violación directa al artículo 116 de la Constitución Política del país y esa circunstancia es suficiente para invalidar el procedimiento legislativo. De ahí que para mí resulte innecesario entrar al análisis de otras violaciones a dicho procedimiento, tales como la omisión de circular el dictamen a los diputados con la debida oportunidad para estar en posibilidades de discutirlo en la Comisión y en el Pleno, respectivamente, de manera que no me pronuncio al respecto.

En mi concepto, cuando en el procedimiento legislativo se actualiza una transgresión a la Constitución Local resulta innecesario analizar violaciones adicionales a la ley orgánica, porque la primera implica una transgresión directa a la Constitución Política del país y esto es suficiente para invalidar un procedimiento legislativo, ya que es mandato del Constituyente Permanente que los Estados se organicen en torno a sus Constituciones Locales (al transgredirse éstas, se viola la Constitución Federal), tal ha sido mi criterio en las acciones de inconstitucionalidad 116/2020¹⁰ y 121/2020.¹¹

Así, tenemos que en este caso existe un parámetro de índole constitucional que fue desatendido por las personas legisladoras que integran el Congreso Local, y que es 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: ..."

¹⁰ Resuelta el veintiséis de noviembre de dos mil veinte.

¹¹ Resuelta en veintidós de abril de dos mil veintiuno.



Considero que dicho mandato convierte a la Constitución del Estado de Baja California en un parámetro de regularidad para el caso concreto, que debe observarse para dilucidar si, efectivamente, hubo un incumplimiento a lo previsto en la Constitución Política del país.

En ese sentido, en el caso concreto hay una violación al artículo 30, fracción II, de la Constitución Local, que prevé que las comisiones de dictamen legislativo deben dar intervención a los Ayuntamientos en el proceso de discusión de una iniciativa que se refiere a asuntos de carácter municipal; y en el caso, la Comisión de Energía y Recursos Hidráulicos no cumplió con dicha obligación.

El Congreso del Estado de Baja California aprobó el decreto impugnado sin la intervención de los Ayuntamientos en la discusión del dictamen, con lo que incumplió las formalidades establecidas en la Constitución Local.

Entonces, si la reforma fue aprobada en esos términos ello impacta en el **parámetro previsto en el artículo 116 de la Constitución Política del país**, pues el Poder Legislativo de Baja California, como Poder Constituido de este Estado, estaba obligado a seguir el mandato del 116, pues éste entraña un **principio de orden político instruido textualmente desde nuestra máxima Norma Fundamental**. Siendo así, el Congreso del Estado de Baja California, al apartarse de la Constitución Local, transgredió la Federal.

Una actuación legislativa como la que se presentó en el caso concreto fomenta que el poder de un Estado no se organice conforme a su Constitución Local, lo cual contraría el mandato transcrito.

Invaldar esa actuación sólo a partir de evaluar etapas y trámites procedimentales, como hizo la mayoría del Tribunal Pleno, sin tomar en cuenta que existía un mandato expreso en la Constitución Local y que había sido transgredido, pasa por alto el punto medular. Además, implica generar un parámetro en el que, sin importar la transgresión a la Norma Fundamental, si se considerara que los trámites no se violaron de manera grave, se podría convalidar un procedimiento que en realidad no puede convalidarse por violar el artículo 116 mencionado. Se genera entonces **el efecto perverso** de que no importa qué ordenen las Constituciones: es posible y viable desobedecer su literalidad toda vez que existió deliberación parlamentaria.

Las razones anteriores me bastaron para votar a favor de la propuesta, siendo así, no me pronuncio respecto a ninguna otra consideración pues para mí se torna innecesario proceder a otros análisis.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 119/2021 y su acumulada 128/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo III, junio de 2023, página 2660, con número de registro digital: 31517.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2022 Y SU ACUMULADA 77/2022.

En la sesión celebrada el veintidós de agosto de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad y su acumulada citadas al rubro, promovidas por el Partido Político Movimiento Ciudadano y diversos integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en contra del artículo 10, numeral 1, inciso h), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de abril de dos mil veintidós.¹

Los promoventes señalaron esencialmente que la norma impugnada vulnera los derechos de los legisladores al dejarlas sin un recurso efectivo que les permita impugnar actos parlamentarios que consideren violatorios de su derecho humano a ser votado, en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo.

En la sentencia, el Pleno aprobó por mayoría de ocho votos,² declarar la **invalidez** del precepto impugnado, toda vez que la norma controvertida establecía un límite a la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para impedirle conocer de la impugnación de actos parlamentarios, sin

¹ "Artículo 10.

"1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos: "...

"h) Cuando se pretenda impugnar cualquier acto parlamentario del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de las Cámaras, emitido por sus órganos de gobierno, como los concernientes a la integración, organización y funcionamiento internos de sus órganos y comisiones legislativas."

² De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, así como de las Ministras Piña Hernández y la suscrita. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. La Ministra Ortiz Ahlf y el Ministro Pardo Rebolledo estuvieron ausentes.



rango de ley y en forma absoluta, de manera que diputados y senadores del Congreso de la Unión no contaran con algún recurso efectivo para garantizar los derechos de acceso y desempeño a un cargo representativo cuando la autoridad responsable sea intraparlamentario.

Si bien comparto el sentido de la ejecutoria de declarar la invalidez del precepto legal en cuestión, respetuosamente expreso algunas razones adicionales que considero de relevancia para la invalidez decretada.

La resolución se centra en el análisis sobre la vulneración del derecho a ser votado de los legisladores, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo, vulneración que deriva de la imposibilidad de impugnar cualquier acto parlamentario, con lo cual estoy de acuerdo. No obstante, me parece relevante señalar que la afectación no sólo debe ser analizada por cuanto hace a los actores parlamentarios, sino a la ciudadanía, pues ésta elige a sus representantes en el Congreso, cuyas Cámaras se integran a partir de la votación recibida en la elección; incluso, del resultado de esta votación, y a través de la distribución de curules bajo el principio de representación proporcional, se garantiza la pluralidad en la integración de los organismos legislativos con la representación de los grupos minoritarios.

En ese sentido, concierne a la ciudadanía la forma en cómo participan sus representantes en la conformación de los órganos políticos del máximo seno deliberador del país y, aún más, si su representación (a través de su legislador) es objeto de violación por algún acto de la Legislatura.

Con base en lo anterior, considero que el precepto que eliminaba la posibilidad de presentar un recurso efectivo por actos legislativos, no solo se trataba de una vulneración a los derechos de quienes ejercen un cargo parlamentario, sino que, a la par, también privaba a la ciudadanía de la posibilidad de impugnar los actos en contra de sus derechos de ser representada en la integración, organización y funcionamiento interno de los órganos de las Cámaras y de sus comisiones legislativas.

Conforme lo establece el artículo 40 de la Constitución Política del país, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, y es a través de los mecanismos de impugnación de algunos procedimientos parlamentarios por los cuales se fortalece esa representación en la República democrática en la que estamos constituidos.



Desde luego, ello no implica que vayan a proceder todas las impugnaciones contra actos legislativos; ya será materia de análisis en cada caso la procedencia o no, lo que deberá determinar el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, de manera garantista y progresista debe destacarse la importancia de que exista la posibilidad para promover un recurso efectivo que permita impugnar actos parlamentarios por quienes consideren que les violan su derecho humano a ser votado, en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo, y así como para la ciudadanía que es representada a través de éstos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de junio de 2023 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo II, junio de 2023, página 1087, con número de registro digital: 31541.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, donde fundamentalmente determinó declarar la invalidez de algunos preceptos de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios, todas del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

Respecto del tema contenido en el considerando sexto, concerniente al estudio de fondo de las normas relativas al cobro de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, expresaré las razones por las cuales me separé de diversos párrafos de ese estudio y para adicionarlo.

Si bien coincido con la conclusión de que el diseño normativo impugnado prevé un impuesto a la energía eléctrica, cuyo establecimiento es de competencia exclusiva del Congreso de la Unión; no comparto las referencias en cuanto a la vulneración a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, ya que estimo que el análisis debió limitarse a la incompetencia del legislador local, derivado de las previsiones normativas controvertidas.



También me aparto de las consideraciones donde se hace referencia al Código Fiscal de la Federación, pues me parece que, al existir el Código Fiscal del Estado de Michoacán, se puede utilizar la legislación local como parámetro para establecer la naturaleza de las contribuciones locales, sin necesidad de recurrir a la legislación federal.

Finalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la página 19 de su demanda solicitó que la declaratoria de invalidez se hiciera extensiva a todas aquellas normas relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero la sentencia se abstiene de dar respuesta frontal a lo aducido por la promovente; sin embargo, a mi juicio, de conformidad con el principio de congruencia, se debió abordar el argumento ya sea para acogerlo o desestimarlos.

Por los motivos previamente expuestos, es que formulo el presente voto concurrente.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 19/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 423, con número de registro digital: 30161.

VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de diez de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 31/2021, en la que la Comisión Nacional de Derechos Humanos planteó la invalidez de diversos artículos de distintas Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

Al respecto, aunque voté con el sentido de la resolución, reservé mi derecho a formular **voto concurrente**, ya que no comparto la metodología del proyecto para abordar la validez de las normas, esto es, (i) violación al derecho de reunión; (ii) violación al derecho de seguridad jurídica; (iii) argumento "a mayor



abundamiento" sobre violación a proporcionalidad tributaria; ello, porque considero que tal sistema no permite resolver adecuadamente respecto de su constitucionalidad.

A mi juicio, se debió analizar, en primer lugar y, haciendo explícito que es en suplencia de la queja, la violación al derecho de seguridad jurídica respecto de las leyes de ingresos de los Municipios de Huanusco, Fresnillo, Río Grande y Tabasco, las cuales no son claras respecto a qué tipo de "bailes" o "celebraciones" requieren permiso. Lo que es relevante si se toma en cuenta que el estándar constitucional de análisis es diferente entre aquellos casos donde la celebración se realice dentro de un domicilio o en la vía pública, con fines de lucro o sin él.

Como lo expresé en sesión, considero que el análisis de la violación a la seguridad jurídica originada por la indefinición normativa de las leyes de ingresos de estos Municipios es previo respecto al análisis de fondo.

Es claro que el parámetro de regularidad constitucional no puede aplicarse de forma uniforme o automática a los casos donde se vea involucrado el derecho a la reunión, sino que en cada caso se habrán de analizar si existen otros derechos relacionados y su peso concreto frente a la medida estudiada.

Esto es así, porque la interseccionalidad del derecho humano a la reunión con otros derechos genera que las posibles interferencias tengan que ser analizadas desde perspectivas distintas. No será igual el estándar constitucional respecto a una reunión *en el espacio público* donde se ejerza la libre expresión desde un ámbito político, que aquella reunión *en el espacio privado*, de índole recreativo.

Sin embargo, los artículos 95,¹ de la Ley de Ingresos de Fresnillo, 68² de la Ley de Ingresos del Municipio de Huatusco y 86³ de la Ley de Ingresos del Municipio

¹ "Artículo 95. El pago de otros derechos por los ingresos derivados por permisos para festejos, se causarán conforme a lo siguiente:

UMA diaria

"II. Permiso para bailes.....30.6300."

² "Artículo 68. Causan derechos los ingresos derivados de los siguientes eventos:

UMA diaria

"I. Permiso para celebración de baile.....10.0000 ..."

³ "Artículo 86. Se pagarán derechos por permisos para la realización de los siguientes eventos:

UMA diaria

"I. Permiso para celebración de baile.....14.1965."



de Río Grande, no son suficientemente claras sobre el tipo de celebraciones o bailes que, en términos de las normas impugnadas, requieren un permiso.

Como se observa, estos artículos contienen una redacción ambigua, de la que no se puede desprender si la expedición de permiso respecto a "bailes", son privados, en la vía pública, con o sin fines de lucro.

Esta indefinición –como lo adelanté– me lleva a concluir que estas normas son inconstitucionales, pues tienen un margen tan amplio de aplicación, que permiten que el permiso sea requerido para *cualquier baile o celebración*, ya sea en el espacio público, privado, con o sin fines de lucro, lo que sin duda genera inseguridad jurídica.

Este razonamiento, considero que también es aplicable por lo que hace al artículo 79,⁴ fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tabasco, Estado de Zacatecas, por lo que, a mi juicio, debió declararse su invalidez; razón por la que reservé el derecho a emitir el presente **voto particular**.

En efecto, contrario a la mayoría, considero que dicho numeral establece una contribución por la expedición de un permiso por celebraciones que impliquen *cierre de calle*. Esto es, se cobra el permiso por realizar celebraciones *en el espacio público*; sin embargo, la redacción ambigua de este precepto tampoco permite al ciudadano tener certeza qué tipo de celebraciones están incluidas en este concepto, esto es, si se trata de reuniones o celebraciones con o sin fines de lucro, lo que resulta en una transgresión al derecho de seguridad jurídica, lo que –reitero– resulta en la necesidad de declarar la invalidez de esa porción normativa.

Por las razones previamente expuestas, si bien coincido para este caso con la declaratoria de invalidez de las normas impugnadas, por una parte, me separo de las consideraciones metodológicas aludidas en la parte relativa de este voto **concurrente** y, por otra, considero que la fracción III del artículo 79 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tabasco, sí es violatorio del derecho de seguridad jurídica, como lo expresé en la parte respectiva del voto **particular** que suscribo.

⁴ "Artículo 79. Los permisos que se otorguen para celebraciones causarán derechos en Unidades de Medida y Actualización Diaria de conformidad con lo siguiente:

"...

"III. Cierre de calle1.6350."



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 31/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo I, diciembre de 2021, página 537, con número de registro digital: 30267.

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF Y EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 37/2022 Y SU ACUMULADA 40/2022.

En sesión de dieciocho 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 Oaxaca.

En el primer tema de fondo relativo al cobro por servicio de alumbrado público, se declaró la invalidez de artículos que no prevenían los elementos del derecho por el servicio de alumbrado público. En el caso particular, los preceptos impugnados se limitaban a señalar que este derecho se recaudaría de conformidad con lo dispuesto en el capítulo I, del título tercero, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.¹

¹ La estructura normativa de estos preceptos se limitaba a señalar lo siguiente:

"Artículo [X] Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Los cuales remiten a los artículos 39 a 43 de ese ordenamiento, que establecen lo siguiente:

TÍTULO TERCERO. DE LOS DERECHOS

CAPÍTULO I

ALUMBRADO PÚBLICO

"Artículo 39. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entenderá por servicio de alumbrado público, el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común."

"Artículo 40. Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores que se beneficie (sic) del servicio de alumbrado público que proporcione el municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio."

"Artículo 41. Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8 % para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4 % para las tarifas OM, HM, HS, y HT."



Al respecto, el Tribunal Pleno concluyó que los artículos impugnados de las leyes de ingresos municipales resultaban inconstitucionales, pues al preverse por el Congreso Estatal el cobro del servicio de alumbrado público con base en una cuota establecida directamente sobre el consumo de energía eléctrica en términos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, se irrumpía con una competencia exclusiva del Congreso de la Unión para establecer esas contribuciones prevista en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²

Asimismo, en el apartado de efectos de esta sentencia se estableció que las declaratorias de invalidez decretadas surtirían efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la ejecutoria al Congreso del Estado de Oaxaca. Sin que resultara procedente extender los efectos de invalidez a los artículos 39 a 43 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, pues su validez o vigencia no dependía de las invalidadas en este asunto.

Respetuosamente disentimos de este último punto, pues consideramos que debieron invalidarse por extensión los artículos ya mencionados de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.

De acuerdo con la jurisprudencia P./J. 53/2010, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.",³ la extensión de

"**Artículo 42.** El cobro de este derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario."

"**Artículo 43.** La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho a los Ayuntamientos del Estado, por conducto de sus Tesorerías Municipales."

² "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"**XXIX.** Para establecer contribuciones: ...

"**5o.** Especiales sobre:

"**a).** Energía eléctrica; ..."

³ Cuyo contenido es el siguiente:

"Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de



efectos de invalidez de una norma respecto a otra puede darse a partir de un criterio sistemático en sentido estricto o de remisión expresa.

Bajo este criterio, se considera que cuando el texto de la norma invalidada remita a otras, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto, y el aplicador deba obtener su contenido a partir de la integración de diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática, la invalidez de la norma puede extenderse sistemáticamente por vía de integración del enunciado normativo.

Estimamos que en el presente caso se actualizaba ese supuesto, por lo que debió decretarse la invalidez por extensión de los artículos 39 a 43 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca y no limitarse únicamente respecto a las disposiciones relativas al cobro del derecho por alumbrado público en diversos Municipios del Estado de Oaxaca.

Resulta evidente del contenido de la ejecutoria, que lo que se analizó materialmente por el Tribunal Pleno fue el contenido de estos artículos, que son los que establecen las características del tributo analizado. Sin embargo, la declaratoria de invalidez determinada por este Tribunal Pleno se limita a una mera remisión legislativa que realizan las leyes de ingresos municipales, lo que carece de efectividad y no garantiza que exista coherencia en el orden normativo local.

Además, dada la existencia y vigencia de las normas que contienen los elementos del derecho de alumbrado público, persiste un riesgo de que este tributo se pueda seguir cobrando en las distintas municipalidades, a pesar de lo resuelto

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."

Registro digital: 164820. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564.



y decidido por este Tribunal Pleno,⁴ en detrimento de la seguridad jurídica de las y los gobernados de esa entidad federativa.

Por estas razones y conforme al criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno que reconoce la posibilidad de que se pueda dar una extensión de efectos de invalidez a partir de un criterio sistemático, consideramos que en este caso debió decretarse la invalidez por extensión de los artículos 39 a 43 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 37/2022 y su acumulada 40/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 632, con número de registro digital: 31708.

⁴ Desde hace mucho tiempo, en algunos criterios esta Suprema Corte ha reconocido que las leyes de ingresos no condicionan la recaudación de un tributo que está en una ley sustantiva o establecen una autorización para su cobro, pues en ocasiones dichos ordenamientos sólo representan una estimativa de lo que el Estado pretende recaudar.

Por ejemplo, véase el siguiente criterio:

"CONTRIBUCIONES, NO EXISTE INCONVENIENTE CONSTITUCIONAL ALGUNO PARA DECRETAR LAS (IMPUESTOS, DERECHOS O CONTRIBUCION ESPECIAL), QUE DEBA RECAUDARSE EN UN AÑO DETERMINADO AUN SIN ESTAR ENUMERADAS EN LA LEY DE INGRESOS DE ESE AÑO. De acuerdo con nuestro sistema legal, anualmente debe el Congreso decretar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto del año fiscal siguiente (artículo 65, fracción II, de la Constitución). La forma en que normalmente se decretan tales contribuciones es haciendo en la ley de ingresos respectiva, una simple enumeración de las diversas exacciones que deben cubrirse durante el año, sin especificar, salvo casos excepcionales, ni cuotas, ni formas de constitución del crédito fiscal y sólo estableciendo que las contribuciones enumeradas se causarán y recaudarán conforme a las leyes en vigor. Sin embargo, esto no significa que el Congreso de la Unión tenga dos facultades distintas para expedir, por una parte las leyes específicas impositivas y, por otra, la ley de ingresos, sino que en los términos en que están redactados los textos constitucionales, no hay más que una facultad. Lo que sucede es que el Congreso se vale de un procedimiento práctico para evitarse la tarea de volver a discutir y aprobar toda la legislación fiscal que ha regido en años anteriores y que debe seguir rigiendo en un año determinado, pero si el Congreso considera necesario decretar otro gravamen para cubrir las necesidades previstas por el presupuesto de egresos no es indispensable que se prevea en la ley de ingresos, constitucionalmente hasta que esté en una ley expedida por el Congreso de la Unión, salvo los casos limitativamente señalados en el artículo 131 de la Carta Magna. Por ello no existe inconveniente constitucional para decretar una contribución que deba recaudarse en un año determinado aun sin estar enumerada en la ley de ingresos de ese año. No hay precepto constitucional que se refiera a una 'ley de ingresos' ya que la Constitución sólo se refiere a que los mexicanos están obligados a contribuir a los gastos públicos en la forma proporcional y equitativa que señalan las leyes (en plural) por lo cual ello puede hacerse en uno o varios ordenamientos." Registro digital: 232193. Séptima Época. *Semanario Judicial de la Federación*. Volúmenes 199-204, Primera Parte, página 137.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 125/2017 Y SU ACUMULADA 127/2017.

El dos de junio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad señaladas al rubro. En el fondo, el asunto requería resolver los 3 siguientes planteamientos:

- (1) ¿Es violatorio de los artículos 19 y/o 73 constitucionales que el legislador penal del Estado de Aguascalientes haya establecido en el artículo 75-A del Código Penal supuestos que dan procedencia a la prisión preventiva oficiosa?
- (2) ¿Las fracciones IV y V del artículo 141 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes violan el principio de taxatividad respecto al delito de robo equiparado, por no establecer como elemento del tipo el conocimiento de un ilícito anterior?
- (3) ¿El artículo 107, fracción VII, párrafo tercero, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes –que establece una pena de prisión de 40 a 60 años–¹ viola

¹ **Artículo 107.** Homicidio y lesiones calificados. El Homicidio Doloso y las Lesiones Dolosas serán considerados como calificados,

"I. Cuando se cometan con:

"a) Premeditación;

"b) Ventaja;

"c) Alevosía;

"d) Traición; o

"e) Brutal ferocidad.

"II. Cuando la víctima sea menor de 15 años de edad;

"III. Cuando la víctima se dedique al ejercicio de las labores periodísticas, y el resultado se provoque con motivo del ejercicio de su profesión;

"IV. Cuando el resultado sea asociado a la discriminación de la víctima;

"V. Cuando el responsable tenga relación de pareja o de carácter conyugal, sea pariente consanguíneo en línea recta, ascendiente o descendiente sin limitación de grado, pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, con la víctima;

"VI. Cuando la víctima esté sujeta a patria potestad, tutela, curatela o custodia del responsable; o

"(Reformada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"VII. En caso de que las lesiones dolosas se cometan por razones de género.

"(Reformado, P.O. 21 de agosto de 2017)

"En el caso de Homicidio Doloso Calificado a que se refieren las Fracciones I a la III, se aplicará al responsable de 15 a 40 años de prisión, de 150 a 500 días multa y pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados. En el caso de las Fracciones IV a la VI se aplicará al responsable



la proporcionalidad en la pena de prisión del delito de lesiones dolosas calificadas cometidas por razones de género?

Las dos primeras interrogantes fueron contestadas en sentido afirmativo. Coincidió con esa decisión. Sin embargo, el Pleno contestó la tercera pregunta en sentido negativo. Voté en contra, y solo sobre ese aspecto de la decisión versa el presente voto particular.

En el apartado respectivo, la sentencia considera, esencialmente, que la decisión de aumentar la pena de prisión tiene una perfecta relación de razonabilidad con los fines que pretende; esto es, erradicar un delito tan delicado, ofensivo y grave como el delito de lesiones dolosas cometidas por razones de género.

La mayoría del Pleno nos recuerda que el principio de proporcionalidad de la pena, previsto por el artículo 22 constitucional, exige que el legislador busque correspondencia entre el bien jurídico protegido y la pena a imponer, pero aun así conserva una amplia libertad configuradora. Con apoyo en esto, la sentencia revisa la exposición de motivos de la iniciativa de ley y concluye que no es posible reprochar constitucionalmente la decisión legislativa sujeta a examen.

No concuerdo con la metodología aplicada por el Tribunal Pleno para evaluar la proporcionalidad de la pena, y esta razón me llevó a disentir también con el resultado de su evaluación. A mi juicio, la propuesta inicialmente presentada por el Ministro Laynez Potisek (ponente) acertaba en concluir que la pena impugnada resultaba inconstitucional, precisamente por violar el principio de proporcionalidad de la pena, protegido por el artículo 22 constitucional. Coincidió con su propuesta y argumentación: me parece que esta acción de inconstitucionalidad ameritaba utilizar la metodología de ordinales que en Primera

de 20 a 50 años de prisión, de 500 a 1000 días de multa y pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio. **En el caso de la Fracción VII, se aplicará al responsable de 40 a 60 años de prisión**, de 500 a 1000 días multa, el pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, además perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.

"Si las Lesiones Dolosas son Calificadas, la punibilidad establecida en el Artículo 104 se aumentará hasta en dos terceras partes en sus mínimos y máximos, privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio, en tratándose de los supuestos de las Fracciones V y VI del presente Artículo."



Sala solemos aplicar con el fin de evaluar la impugnación de las penas previstas por el legislador ordinario. A partir de esa comparación, resultaba razonable identificar desproporción en el rango de pena de 40 a 60 años, previsto por el artículo 107, fracción VII, párrafo tercero, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, para el delito de lesiones cometidas por motivaciones de género; esto, pese a la innegable gravedad de la conducta típica.

Este enfoque comparativo, cotidianamente llamado por la Primera Sala como "metodología de ordinales", básicamente consiste en verificar la congruencia interna de las penas legislativamente previstas para tipos penales similares al impugnado. Su aplicación en este asunto nos permitía detectar, con total nitidez, que la pena aquí impugnada (40 a 60 años de prisión) presentaba componentes abiertamente incongruentes con el propio modelo elegido por el legislador al regular el delito de lesiones dolosas en sus distintas modalidades.

El voto particular del Ministro Laynez Potisek ya incluye el cuadro comparativo que demuestra a detalle por qué es posible advertir tal desproporción. A él me remito sin necesidad de repetirlo, pues lo comparto plenamente. Pero lo que sí encuentro necesario destacar es que ese ejercicio comparativo arroja al menos 2 conclusiones que, a mi entender, nos obligaban a identificar por qué, en este caso, el legislador sí cruzó el límite donde termina la deferencia que nuestra doctrina correctamente le concede en materia de proporción de penalidades; y por qué, dada esa condición, debimos hacer justiciable el contenido del artículo 22 constitucional. Estas 2 conclusiones, especialmente sobresalientes, son las siguientes:

- 1) El margen de punibilidad más alto aplicable para esta familia de delitos (lesiones dolosas previstas en el artículo 104 del mismo código en sus distintas fracciones) es tan solo de 5 a 20 años de prisión, rango que se actualiza en el caso de lesiones dolosas que ponen en peligro la vida y provocan al sujeto pasivo la pérdida definitiva de cualquier función orgánica, miembro, órgano o facultad, o que le causan una enfermedad incurable o deformidad incorregible, o incapacidad de más de un año para trabajar.

Es decir, incluso en el escenario más grave, el delito de lesiones dolosas únicamente ameritó hasta veinte años de prisión, de acuerdo con el sistema de valores adoptado por el mismo legislador hidrocálido. El mínimo de la pena impugnada en esta acción de inconstitucionalidad simplemente dobla esa cantidad; es decir, aumenta en un 50 %.



2) La sanción privativa de la libertad prevista por el legislador de Aguascalientes para el delito de feminicidio es de 40 a 60 años de prisión,² que es exactamente la misma cuantía que establece la porción normativa impugnada.

Es decir, una agresión fatal contra la vida de una mujer se considera *exactamente tan grave* como las lesiones dolosas cometidas por razones de género. No se consideró que la pérdida de la vida es claramente un daño más significativo para la víctima y sus familiares o personas queridas, que el provocado con motivo del delito de lesiones.

La muerte (por definición) es fatal, mientras que las lesiones (también por definición) no lo son.

Estas dos conclusiones, sobresalientes desde mi punto de vista, determinaron mi posición a favor de la propuesta de invalidez de la norma impugnada.

A mi entender, siempre que –como integrantes del Tribunal Constitucional de este País– nos corresponde evaluar la proporcionalidad de una pena, la pregunta que debemos hacernos no versa directa y frontalmente sobre la gravedad de la conducta cuya pena se somete a nuestra consideración. Hacer tal análisis no solo es redundante con las decisiones ya tomadas por el legislador, sino que resulta ajeno a nuestra competencia propiamente, pues no cumple la función contramayoritaria que caracteriza nuestra encomienda y que en última instancia nos legitima para someter a control constitucional al órgano legislativo.

Como juzgadores constitucionales lo que nos corresponde es evaluar si el legislador ha cruzado la frontera de lo razonable en su política criminal. El método de ordinales ha resultado útil en este sentido, pues es capaz de guiarnos, a partir de un razonamiento comparativo, para hallar incongruencias y desajustes evidentes en el propio sistema de valores adoptado por el legislador.³

² **Artículo 97-A.** Feminicidio. Comete el delito de feminicidio la persona que por razones de género prive de la vida a una mujer. (...) A quién cometa el delito de feminicidio se sancionará con prisión de cuarenta a sesenta años, de 500 a 1000 días multa así como el pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados". El numeral referido fue adicionado el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete."

³ En otros asuntos resueltos por la Primera Sala en materia de proporcionalidad de penas, he considerado que el método de ordinales no es el único que podemos utilizar para juzgar una pena irrazonable; también es posible que el juzgador constitucional haga un contraste directo entre la conducta y la sanción, siempre que para ello desarrolle una argumentación explícita y basada en premisas jurisprudenciales propias de la doctrina constitucional aceptada, nunca en una mera preferencia subjetiva y personal."



De este modo, nuestro objetivo es hacer justiciable el contenido del artículo 22 constitucional, manteniendo rigor en la argumentación (para no trasladar nuestras preferencias personales a las sentencias que emitimos) y dando siempre justa deferencia al legislador. Ese balance no es sencillo, mucho menos cuando debemos evaluar la pena de un delito grave y altamente reprochable, pero esa dificultad no justifica renunciar a la tarea encomendada por el Texto Constitucional.

Incluso, me parece que como Jueces constitucionales compartimos una premisa base en este tipo de análisis; a saber, que todos los delitos cuyas penas debemos examinar *siempre* ameritan ser calificados como ofensas de alto impacto social y de significativa gravedad. Eso es, por definición, lo que permite justificar su inclusión en la política criminal de los códigos locales penales. Por virtud del principio de lesividad no cabría imponer una pena privativa de la libertad por una conducta no grave o no lesiva. Pero, además, partimos de la base de que algunos de esos delitos, siempre graves, resultan especialmente lacerantes, delicados, ofensivos para ciertos valores constitucionales.

No me queda duda de que el delito de "lesiones dolosas cometido por razones de género" se encuentra en esta última categoría. Nada más repulsivo para el orden constitucional que la agresión surgida de un sistema opresor contra las mujeres y/o las minorías de la diversidad sexual.⁴ Ni siquiera es necesario aludir a las cifras que documentan el aumento o la incidencia de este grave crimen; se trata de una manifestación de violencia que innegablemente lastima el tejido social y que, por supuesto, debe ser erradicado.

No obstante, insisto, nuestro deber como Jueces constitucionales es evaluar la razonabilidad de las decisiones tomadas por el legislativo para proteger a las víctimas y disuadir conductas. Cuando así lo hacemos y, en particular, cuando lo hacemos desde el prisma que ofrece un análisis comparativo del subsistema de familias delictivas, este tipo de apreciaciones generales sobre "gravedad" e "incidencia" no ofrecen una utilidad específica. No aportan un contenido especial o significativo para el análisis constitucional.

Estoy seguro de que todas y todos en el Tribunal Pleno encontramos que la comisión de delitos como el de lesiones cometido por razones de género es ofensi-

⁴ No descarto que la conducta punible también pudiera afectar hombres, aunque me parece que la motivación del legislador indica que su principal preocupación era la alta incidencia en los atentados contra mujeres, que –por supuesto– son las víctimas más frecuentes de estos delitos.



va e indignante, pero –de nuevo– esa no es la pregunta que nos compete. Nuestra opinión al respecto no es la que nos ha llevado a ocupar el cargo que detentamos, ni es la que legitima nuestro actuar. Nuestro deber es pronunciarnos sobre si el legislador fue consistente y cuidadoso a la luz del sistema de valores que él mismo decidió adoptar en la obra legislativa puesta a examen.

Mi convicción es que, en esta ocasión, no lo fue. Las dos razones que destacaba párrafos más arriba me parecen suficientemente convincentes: 1) las penas que en el mismo Código Penal castigan el delito de lesiones no son cercanamente severas a la que fue motivo de impugnación y 2) es reprochable que el legislador haya renunciado a su deber de ponderar meticulosa y sensiblemente (a partir de razones empíricamente sustentadas) las innegables diferencias que existen entre el delito de feminicidio y el de lesiones por razones de género.

A propósito de este punto, estimo necesario disentir con la sentencia en una premisa que me parece implícita en su razonamiento; a saber: que el feminismo se encuentra naturalmente aliado con la actividad de aumentar penas para delitos que ofenden a las mujeres.

Mi posición al respecto es que tampoco hay una conexión lógica y autoevidente entre el feminismo y ese modelo punitivista de política pública. Muy por el contrario, me parece que, desde el feminismo –entendido como una posición teórica y política proclive a rechazar toda forma de opresión– hay razones para pensar que el legislador debe procurar combatir esta clase de crímenes con alternativas más eficaces y menos gravosas que la prisión.

Como sugiere la obra de Angela Davis, el pensamiento feminista (siempre comprometido con la emancipación humana) es idóneo para disociar la pretendida conexión lógica o natural entre crimen y castigo, y para cuestionar todos los aparatos de opresión inmersos en nuestras instituciones.⁵

De cualquier modo, no es necesario comprometerse con el abolicionismo para afirmar que, desde el punto de vista constitucional, siempre será mejor encontrar alternativas a la pena de prisión, sobre todo porque pueden existir vías

⁵ Para ver el desarrollo puntual del argumento que aboga por una alianza fecunda entre el feminismo y el movimiento abolicionista de la prisión, ver. Davis, Dent, Meiners, Richie. *Abolition. Feminism. Now*. Haymarket Books (18 enero 2022).



tanto o más efectivas para reparar y disuadir conductas criminales, o (más específicamente) para erradicar la violencia de género, creando consciencia sobre los estereotipos y los roles que la motivan.

Además, me parece que esta opinión tiene fundamento específico en nuestro orden constitucional: el artículo 18 constitucional, al proteger la reinserción social como finalidad primordial de la pena, siempre preferirá sanciones que ofrezcan a las personas sentenciadas la oportunidad de participar nuevamente en la vida ciudadana y así reincorporarse sin el peso del estigma.

De este modo, pienso que está lejos de ser una obviedad el que el derecho penal (y, en específico, la imposición de penas privativas de la libertad) sean las vías más prometedoras para corregir los patrones culturales que causan violencia de género. No siempre es válido asumir que hay una alianza fecunda y de buena fe entre el punitivismo y la protección de las víctimas.

En general, me parece que el artículo 22 constitucional nos exige cultivar sospechas contra cualquier entusiasmo por la expansión del aparato penal. Uno de sus objetivos es rechazar la pretensión de que éste puede y debe servir como la herramienta preferida para el combate de los conflictos sociales. Aun ante los temas más sensibles (como innegablemente lo es la violencia de género) el aparato penal debe servir como medida de *ultima ratio*.

El principio de mínima intervención –cuya protección, a mi juicio, deriva del mismo principio de proporcionalidad de pena– nos exige recordar que el legislador cumple sus mandatos constitucionales cuando motiva razonadamente sus decisiones buscando congruencia interna, cuando hace distinciones al regular la protección de bienes jurídicos de diferente entidad y, en general, cuando prefiere alternativas menos gravosas que la prisión, las cuales, por ejemplo, pueden prometer a partir de estimaciones empíricas ser igual o más efectivas para pacificar los conflictos sociales. Incluso, cuando estas alternativas no son obvias, es deber del legislador dedicar tiempo para imaginarlas. En otras palabras, su encomienda es buscar opciones más emancipadoras y próximas al ideal de reinserción social protegido por el artículo 18 constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 837, con número de registro digital: 30188.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016.

1. En sesión del nueve de abril de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la cual se analizó la validez de diversas disposiciones de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el seis de mayo de dos mil dieciséis.
2. En dicha sesión manifesté mi posición en contra de la premisa sobre la cual se construía la decisión de la mayoría, consistente en que los Estados tienen competencia concurrente para legislar en materia de transparencia. En mi opinión, el parámetro de control constitucional no respalda esta premisa, ya que con motivo de las recientes reformas constitucionales en la materia, debe concluirse que la interrelación de los actualmente vigentes artículos 6o., apartado A, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, establece que dicha competencia legislativa ha sido removida de los ámbitos de los Estados y se ha otorgado en exclusividad a la Federación. Esto, sin embargo, no implica que los Estados no puedan participar en el desarrollo de sus funciones legislativas, ya que lo podrán hacer, pero en la medida en que la ley general respectiva los habilite. Su competencia es derivada; no original.
3. Así, para determinar si una ley local en este ámbito material es válida desde la perspectiva competencial, no basta comprobar que la ley general no prohíbe o contradice la ley local, como parece ser el criterio mayoritario, el cual se basa en la afirmación de la existencia de un reducto de libertad configurativa residual, sino que es necesario constatar que esta última habilita afirmativamente a los Estados para participar con el ejercicio de sus competencias legislativas.
4. En otras palabras, no comparto que el estándar aplicable consista en determinar si los Estados han regulado en un ámbito en donde la ley general se ha mantenido silenciosa para poder alcanzar validez, como si sólo una antinomia entre una ley local y la ley general pudiera generar la invalidez de la primera, sino que, desde mi perspectiva, el estándar debería ser determinar si el diseño de la ley general efectivamente respalda la conclusión de que se ha otorgado una facultad legislativa expresamente en su favor, pues sólo la ley general puede ser fuente de competencias legislativas en la materia.



5. Sin embargo, como esta posición fue superada por una mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno, en la sesión respectiva sustuve que mi criterio debía considerarse vencido, por lo que voté en contra de la premisa del proyecto y, posteriormente, con base en la posición mayoritaria, procedí a analizar la validez de las normas impugnadas, las cuales evalúe con el estándar de la mayoría. De esta manera, vencido por la mayoría, coincidí con el proyecto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 45/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo I, octubre de 2019, página 150, con número de registro digital: 29095.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 125/2017 Y SU ACUMULADA 127/2017.

En sesión de dos de junio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro y reconoció la validez del artículo 107, fracción VII, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, en la porción: "En el caso de la Fracción VII, se aplicará al responsable de 40 a 60 años de prisión."

La postura mayoritaria consideró que el quantum de la pena de prisión es constitucional, en atención a las razones de oportunidad de esa pena de acuerdo con lo expresado en la política criminal del legislador local. Así, la mayoría estimó que las consideraciones de política criminal del legislador local relativas a la violencia contra la mujer eran la razón para declarar constitucional la porción normativa impugnada.

No comparto el criterio mayoritario. No desconozco que diversos criterios del Tribunal en Pleno¹ reconocen que el legislador tiene un amplio margen de libertad para configurar los delitos, sus modalidades y la magnitud de las penas, de acuerdo con la apreciación que realiza de los fenómenos de la vida social y

¹ Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y acción de inconstitucionalidad 31/2006.



del daño que ciertos comportamientos causan a la sociedad. Tampoco desconozco el alto índice de violencia contra las mujeres en el país y considero que es un deber del Estado Mexicano, incluidos los juzgadores, erradicar esa situación. Sin embargo, estimo que justificar la constitucionalidad de la porción atendiendo únicamente a razones de "política criminal" no es suficiente.

Aun cuando la política criminal del legislador pueda considerarse necesaria, atendiendo a la relevancia de las acciones encaminadas a terminar con la violencia contra las mujeres, lo cierto es que la manera en que se materializó esa política –mediante la inclusión de la pena de lesiones dolosas en razón de género de "40 a 60 años de prisión"– atenta contra el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 20 constitucional, de acuerdo con el método ordinal de análisis que es doctrina constitucional consolidada de la Primera Sala.

Aun cuando no desconozco que tienen bienes jurídicos diferentes, debe tenerse presente que la pena de prisión de la porción normativa controvertida es la misma que la prevista para el delito de feminicidio del Código Penal de la entidad.² Esta circunstancia hace evidente la desproporción debido a que la entidad del bien jurídico protegido en el feminicidio es mayor porque la víctima pierde la vida, a diferencia del ilícito de lesiones dolosas calificadas cometidas por razones de género.

Para evidenciar por qué se debió invalidar la porción normativa impugnada, a pesar de la importancia del bien que se pretende proteger, utilizaré la doctrina constitucional de la Primera Sala relativa al análisis comparativo de penas para delitos que tienen el mismo bien jurídico dentro de una misma legislación, a lo que se le ha denominado método ordinal.³

Para claridad en mi exposición, conviene resaltar que esa doctrina de análisis fue establecida por la Sala con la finalidad, en tanto sea posible, de evitar la discrecionalidad del juzgador en el análisis que se hace sobre los actos legislativos que imponen sanciones penales.⁴

² **Artículo 97-A.** Feminicidio. Comete el delito de feminicidio la persona que por razones de género prive de la vida a una mujer. ... A quién cometa el delito de feminicidio se sancionará con prisión de cuarenta a sesenta años, de 500 a 1000 días multa así como el pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados". El numeral referido fue adicionado el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete en el mismo decreto que la porción controvertida."

³ Análisis que se ha utilizado en los amparos directos en revisión: 181/2011, 85/2014, 1684/2019, 5654/2016 y 6417/2016.

⁴ Amparo directo en revisión 1684/2019. Resuelto el siete de agosto de dos mil diecinueve.



Coincido con la Primera Sala en que la legitimidad de la comparación en términos ordinales se justifica en virtud de que el análisis de un delito frente a las penas de otros similares no considera únicamente que protegen el mismo bien jurídico. Toda vez que en ese modelo ordinal se considera que en muchos tipos penales los bienes protegidos resultan inconmensurables. Por tanto, es necesario explicar la pena atendiendo a otros factores, como son la intensidad en la afectación del mismo bien jurídico o por razones de política criminal.⁵

Siguiendo a la Primera Sala, la evaluación ordinal de una pena –comparar la pena de un delito con las sanciones a otros delitos de la misma "familia"– ayuda a un menor rango de discrecionalidad del juzgador, pues en ese método se evalúa la pena desde el bien jurídico que protege y el nivel de afectación a éste, así como pudiendo considerar otros factores como la política criminal. Es decir, la verificación de la proporcionalidad de la pena no se analiza sólo con un elemento, lo que efectivamente si dota al análisis de constitucionalidad de mayor seguridad y objetividad, al contener más puntos de comparación en el parámetro de evaluación.

En consecuencia, cuando se analiza la proporcionalidad de una pena y sus razones de oportunidad condicionadas por la política criminal, se puede tener una amplia deferencia al legislador. Sin embargo, dicha pena debe ser controlable constitucionalmente mediante: (i) la necesidad de que exista una relación razonable entre el bien jurídico protegido por el tipo penal y la pena prevista, y (ii) la necesidad de que la pena encuentre consistencia y sentido en una escala comparativa de niveles ordinales. En efecto, *"la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido; de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes"*.⁶

Así, la doctrina de la Primera Sala indica que el análisis de proporcionalidad de una pena no puede realizarse de manera aislada –únicamente con el estudio de la norma impugnada–, sino tomando como referencia las penas previstas por el propio legislador para otras conductas de gravedad similar. Esa comparación no puede hacerse de forma mecánica o simplista, porque además de la simi-

⁵ Ídem.

⁶ Véase la siguiente tesis de rubro: "PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". [Décima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 503, tesis 1a./J. 3/2012 (9a.)].



litud en la importancia de los bienes jurídicos lesionados y la intensidad de la afectación, deben considerarse aspectos relacionados con la política criminal instrumentada por el legislador. Dicho de otra manera, para determinar la gravedad de un delito, también hay que atender a razones de oportunidad que están condicionadas por la política criminal del legislador. Además, para la Primera Sala, esa comparación no puede hacerse con las penas previstas para conductas delictivas que violentan bienes jurídicos distintos, porque en muchos casos los bienes protegidos resultan inconmensurables. La ilegitimidad de esta comparación también se justifica porque una mayor penalidad puede explicarse por la intensidad en la afectación del bien jurídico o por razones de política criminal.

De este modo, es más fácil identificar si el principio de proporcionalidad se ha violado cuando un delito de determinada entidad, ubicado en sentido ordinal dentro de un subsistema de penas, se sale de ese orden y se le asigna una pena superior. En ese sentido puede hablarse de desproporción.

Así las cosas, de acuerdo con la doctrina de la Primera Sala, cuando se analice la pena de prisión de un delito determinado en cuanto a su proporcionalidad, es adecuado realizar un análisis en la lógica de niveles ordinales, es decir, a partir de un orden general establecido en el sistema de acuerdo con la escala establecida por el legislador en grandes renglones, para que de forma aproximada pueda determinarse qué pena es la adecuada.

Lo anterior, puesto que el análisis de proporcionalidad que prescribe el artículo 22 constitucional está ligado precisamente a la obra legislativa, esto es, se dirige a determinar si el legislador diseñó la **penalidad** o **punibilidad** de los delitos de manera coherente, tomando en consideración un orden o escala que garantice que las personas que sean condenadas por delitos similares, reciban sanciones de gravedad comparable, y que las personas condenadas por delitos de distinta gravedad sufran penas acordes con la propia graduación del marco legal. Así, el principio se transgrede o infringe cuando la obra legislativa dispone, de forma marcadamente desigual, distintas penalidades para dos conductas que son igualmente reprochables.

En el caso concreto, el legislador local consideró que resulta importante erradicar la violencia contra las mujeres –objetivo que no está a discusión y con el que coincido plenamente–. Por ello, de acuerdo con la doctrina que he utilizado, el legislador cumplió con el primer límite a su política criminal, pues es razonable



la relación entre el bien jurídico y la pena. No obstante, en el caso, la pena no cumple con la consistencia y sentido que debe tener dentro de la escala comparativa de niveles ordinales. Para evidenciarlo es necesario atender, no a todo el sistema de sanciones privativas de la libertad en todos los ordenamientos del país, sino al subsistema formado por "la familia" de delitos de los que forma parte la norma impugnada en el Código Penal de Aguascalientes. Así, se atenderá a las sanciones de los delitos de lesiones dolosas calificadas, pues la porción normativa combatida se refiere a este delito –cuando se cometa por razones de género–. Ese grupo de delitos tiene las siguientes penas:

"Artículo 107. Homicidio y lesiones calificadas. El Homicidio Doloso y las Lesiones Dolosas serán considerados como calificados,

"I. Cuando se cometan con:

"a) Premeditación;

"b) Ventaja;

"c) Alevosía;

"d) Traición; o

"e) Brutal ferocidad.

"II. Cuando la víctima sea menor de 15 años de edad;

"III. Cuando la víctima se dedique al ejercicio de las labores periodísticas, y el resultado se provoque con motivo del ejercicio de su profesión;

"IV. Cuando el resultado sea asociado a la discriminación de la víctima;

"V. Cuando el responsable tenga relación de pareja o de carácter conyugal, sea pariente consanguíneo en línea recta, ascendiente o descendiente sin limitación de grado, pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, con la víctima;

"VI. Cuando la víctima esté sujeta a patria potestad, tutela, curatela o custodia del responsable;



"VII. En caso de que las lesiones dolosas se cometan por razones de género ...

"Si las **Lesiones Dolosas son Calificadas**, la **punibilidad establecida en el Artículo 104 se aumentará hasta en dos terceras partes en sus mínimos y máximos**, privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio, en tratándose de los supuestos de las Fracciones V y VI del presente Artículo."

	Delito	Penas	Conducta
1	Artículo 104, fracción I Lesiones dolosas que no ponen en peligro la vida y tardan en sanar hasta 15 días	De 3 a 6 meses de prisión, con el aumento de dos terceras partes en el mínimo y máximo por ser calificadas las lesiones dolosas.	Alterar la salud o provocar cualquier otro daño en el cuerpo humano, por utilización de cualquier agente externo, pero sin poner en peligro la vida y no pasando de 15 días la sanación.
2	Artículo 104, fracción II Lesiones dolosas que no ponen en peligro la vida y tardan en sanar más 15 días	6 meses a 2 años de prisión con el aumento de dos terceras partes en el mínimo y máximo por ser calificadas las lesiones dolosas.	Alterar la salud o provocar cualquier otro daño en el cuerpo humano, por utilización de cualquier agente externo, pero sin poner en peligro la vida y excediendo de 15 días la sanación.
3	Artículo 104, fracción III Lesiones dolosas que no ponen en peligro la vida, pero que dejan al sujeto pasivo cicatriz notable y permanente	1 a 4 años de prisión con el aumento de dos terceras partes en el mínimo y máximo por ser calificadas las lesiones dolosas.	Alterar la salud o provocar cualquier otro daño en el cuerpo humano, por utilización de cualquier agente externo, pero sin poner en peligro la vida y provocando al sujeto pasivo cicatriz notable y permanente.
4	Artículo 104, fracción IV Lesiones dolosas que no ponen en peligro la vida y le provocan al sujeto pasivo la disminución de facultades	1 a 5 años de prisión con el aumento de dos terceras partes en el mínimo y máximo por ser calificadas las lesiones dolosas.	Alterar la salud o provocar cualquier otro daño en el cuerpo humano, por utilización de cualquier agente externo, pero sin poner en peligro la vida, pero que le provocaron al sujeto pasivo la disminución de facultades o el normal funcionamiento



	<p>o el normal funcionamiento de órganos o miembros, o le producen incapacidad temporal de hasta un año para trabajar;</p>		<p>de órganos o miembros, o le producen incapacidad temporal de hasta un año para trabajar.</p>
<p>5</p>	<p>Artículo 104, fracción V</p> <p>Lesiones dolosas que no ponen en peligro la vida y le provocan al sujeto pasivo la pérdida definitiva de cualquier función orgánica, miembro, órgano o facultad, o le causan una enfermedad incurable o deformidad incorregible, o incapacidad de más de un año para trabajar; y</p>	<p>2 a 8 años de prisión con el aumento de dos terceras partes en el mínimo y máximo por ser calificadas las lesiones dolosas.</p>	<p>Alterar la salud o provocar cualquier otro daño en el cuerpo humano, por utilización de cualquier agente externo, sin poner en peligro la vida, pero que le provoque al sujeto pasivo la pérdida definitiva de cualquier función orgánica, miembro, órgano o facultad, o que le causen una enfermedad incurable o deformidad incorregible, o incapacidad de más de un año para trabajar.</p>
<p>6</p>	<p>Artículo 104, fracción VI</p> <p>Lesiones dolosas que ponen en peligro la vida, independientemente del tiempo que tarde en sanar;</p>	<p>3 a 7 años de prisión con el aumento de dos terceras partes en el mínimo y máximo por ser calificadas las lesiones dolosas.</p>	<p>Alterar la salud o provocar cualquier otro daño en el cuerpo humano, por utilización de cualquier agente externo, poniendo en peligro la vida.</p>
<p>7</p>	<p>Artículo 104, fracción VI, párrafo segundo</p> <p>Lesiones dolosas que provocaran varias de las consecuencias aquí establecidas, sólo se tomará en cuenta la punibilidad prevista para las de mayor gravedad.</p>	<p>La punibilidad de las lesiones de mayor gravedad con el aumento de dos terceras partes en el mínimo y máximo por ser calificadas las lesiones dolosas.</p>	<p>Alterar la salud o provocar cualquier otro daño en el cuerpo humano, por utilización de cualquier agente externo provocando algunas de las situaciones descritas en todas las fracciones antes mencionadas.</p>



8	<p>Artículo 104, fracción VI, párrafo tercero</p> <p>Si las lesiones dolosas ponen en peligro la vida y dejan al sujeto pasivo cicatriz notable y permanente; o provocan al sujeto pasivo la disminución de facultades o el normal funcionamiento de órganos o miembros, o le producen incapacidad temporal de hasta un año para trabajar; o provocan al sujeto pasivo la pérdida definitiva de cualquier función orgánica, miembro, órgano o facultad, o le causan una enfermedad incurable o deformidad incorregible, o incapacidad de más de un año para trabajar;</p>	<p>La punibilidad se aumenta hasta en una mitad más respecto de los mínimos y máximos señalados en las fracciones III, IV y V con el aumento de dos terceras partes en el mínimo y máximo por ser calificadas las lesiones dolosas</p>	<p>Alterar la salud o provocar cualquier otro daño en el cuerpo humano, por utilización de cualquier agente externo.</p> <p>Si las lesiones dolosas ponen en peligro la vida y dejan al sujeto pasivo cicatriz notable y permanente o provocan al sujeto pasivo la disminución de facultades o el normal funcionamiento de órganos o miembros, o le producen incapacidad temporal de hasta un año para trabajar; o provocan al sujeto pasivo la pérdida definitiva de cualquier función orgánica, miembro, órgano o facultad, o le causan una enfermedad incurable o deformidad incorregible, o incapacidad de más de un año para trabajar.</p>
---	--	---	---

Como se aprecia, la pena prevista para las lesiones dolosas calificadas por ser cometidas por razones de género es privativa de la libertad y no es proporcional con la lógica de niveles ordinales del grupo de delitos al que pertenece, que son aquellos cuyos bienes jurídicos tutelados son la vida y la salud personal. Efectivamente, **la pena cuestionada tiene un mínimo de cuarenta años y un máximo de sesenta años**, lo que sobrepasa la cuantía de las sanciones privativas de la libertad para otros delitos de sanciones dolosas calificadas, puesto que la más alta será la de **cinco a veinte años de prisión** en el caso de lesiones dolosas que ponen en peligro la vida y le provocan al sujeto pasivo la pérdida definitiva de cualquier función orgánica, miembro, órgano o facultad, o le causan una enfermedad incurable o deformidad incorregible, o incapacidad de más de un año para trabajar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 104, fracción VI, párrafo tercero, relacionado con el precepto 107, fracción VII, párrafo segundo, todos del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

Aunque no desconozco que el Pleno cuenta con la atribución de suplir la queja, el análisis ordinal de la proporcionalidad de la pena en la porción normativa combatida es el planteamiento de invalidez que se realizó en una de las de-



mandas de las acciones de inconstitucionalidad. Si la porción impugnada resultaba inconstitucional bajo esa óptica, estimo que correspondía declarar fundados esos argumentos.

Lo anterior, como ya expresé, porque comparto la visión de la Primera Sala, en cuanto a que el análisis ordinal dota de menor rango de discrecionalidad la evaluación de proporcionalidad de una pena, al no concentrarse únicamente en el bien jurídico tutelado del delito, ya que en ocasiones éste es inconmensurable.

En efecto, como lo ha ejemplificado esa Sala, aun y cuando existen casos claros en donde habría un consenso sobre la mayor importancia de un bien jurídico tutelado por una norma penal, hay muchos otros en los que no habría un acuerdo al respecto. Así, por ejemplo ¿puede decirse que es más grave un delito que atenta contra la vida que otro que ataca a la libertad sexual?, o que ¿es más grave un delito contrario a la libertad ambulatoria que otro que lesiona la salud pública?

Comparto lo que la Primera Sala pretende evidenciar con lo anterior, esto es que la dificultad de hacer este tipo de comparaciones estriba en que, en muchos casos, los valores o los intereses recogidos en los bienes protegidos son inconmensurables. Dicho carácter se explica, entre otras razones, por la distinta naturaleza de aquéllos. En segundo lugar, la comparación es problemática porque la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico puede ser de diferente intensidad, dependiendo de cada tipo penal. Esto implica reconocer que una afectación menor a un bien jurídico muy importante, puede ser menos grave que una afectación muy intensa a un bien jurídico de menor importancia.

Situaciones que desde mi perspectiva son las que acontecen en el caso. Razones por las cuales considero que lo adecuado era seguir la doctrina constitucional de la comparación ordinal que la Primera Sala ha reiterado constantemente.

Así las cosas, desde mi visión, la postura mayoritaria se limitó a destacar que la política criminal del legislador justificaba el quántum de la pena de prisión. Pero atendiendo a los precedentes de la Primera Sala que comparto, era necesario determinar si la pena cumplía con la consistencia y sentido que debe tener dentro de la escala comparativa de niveles ordinales, para no sólo atender al bien jurídico tutelado –que puede resultar inconmensurable–. Razones por las que como precisé, dicho análisis lleva a la conclusión de que la pena es desproporcional y, por tanto, debía ser invalidada.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 837, con número de registro digital: 30188.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 265/2020 Y SUS ACUMULADAS 266/2020, 267/2020 Y 268/2020.

El treinta de noviembre de dos mil veinte el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro en la que, por mayoría de votos, se declaró la invalidez del Decreto No. 215 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de la Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala. Para llegar a esta determinación, la mayoría sostuvo que la Mesa Directiva del Congreso Local elegida el veintiséis de agosto de dos mil veinte –fecha en la que se aprobó el decreto impugnado– no fue legalmente instalada debido a que su conformación fue aprobada únicamente por quince diputados de los veinticinco que integran el Congreso, lo que no corresponde con la votación calificada prevista en la ley para tal efecto. La mayoría consideró que esa integración ilegal provocó que no se tuviera certeza de ninguno de los actos que tuvieron lugar en esa sesión, razón por la cual se violó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de libertad e igualdad.

Si bien la existencia de ese vicio de legalidad es inobjetable, contra lo que sostuvo la mayoría, considero que éste no formó parte del procedimiento legislativo, sino que constituye una cuestión previa relativa a la legitimidad de uno de los órganos del Congreso Local. Centrar el análisis en la actualización de esa irregularidad provoca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación juzgue sobre la incompetencia de origen de la autoridad y no sobre la regularidad constitucional de los actos que permitieron la emisión del decreto impugnado.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 265/2020 y sus acumuladas 266/2020, 267/2020 y 268/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 2805, con número de registro digital: 30049.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2021.

En sesión de treinta de agosto de dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humana-



nos en contra de diversos artículos de la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, expedida mediante Decreto 28325/LXII/21 publicado el cinco de marzo de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

En el considerando quinto, tema "B. Requisitos para ser persona titular de la Comisión de Búsqueda (artículo 36, numeral 1, fracción II)", el Tribunal Pleno por mayoría de nueve votos determinó declarar la invalidez del artículo 36, numeral 1, fracción II, en su porción normativa "No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso", de la ley de impugnada.

Dicha porción solicitaba a las personas que quisieran ser titular de la Comisión de Búsqueda Local no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso. En la demanda se alegó que esta exigencia vulneraba el derecho de igualdad y no discriminación, el derecho de acceso a un cargo en el servicio público, la libertad de trabajo y el principio de reinserción social.

I. Razones de la mayoría

El requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso para ser titular de la Comisión de Búsqueda resulta sobreinclusivo y contrario al derecho a la igualdad y no discriminación.

El requisito impugnado no es idóneo y, por ende, no es razonable, porque no se justifica cómo la restricción de acceso a la titularidad de la Comisión de Búsqueda a las personas que han sido condenadas por la comisión de cualquier delito doloso, sin distinguir entre categorías, gravedad, temporalidad o tipos de pena, resulta apta para asegurar un adecuado desempeño de las atribuciones específicas que la ley le asigna al cargo.

II. Razones del disenso

Considero, que en el caso el requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso para ser titular de la Comisión de Búsqueda Local resulta válido.

El Tribunal Pleno ya ha analizado en diversas ocasiones la constitucionalidad de este requisito. Al respecto, el criterio mayoritario ha sido que, como regla general, la exigencia de no haber cometido algún delito doloso para ocupar un cargo público constituye un requisito sobreinclusivo que no es idóneo para



garantizar el correcto desempeño de las funciones propias de los cargos que se han pretendido regular. Bajo ese criterio se resolvió la invalidez de ese requisito cuando se impone para ocupar el cargo de notario¹ y para ser parte de los funcionarios que realizan estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción.²

Sin embargo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 106/2019, el Tribunal Pleno reconoció la validez de este requisito debido a que regulaba el acceso a ocupar los cargos de fiscal especializado y vicefiscal en el Estado de Tamaulipas.³ En ese precedente se reconoció la posibilidad de establecer excepciones a la regla general cuando el cargo que se regule tenga relación con la persecución de delitos pues, en ese supuesto, existe un interés de la sociedad en que las personas a cargo de esas atribuciones no hayan sido condenadas por la comisión de un delito doloso. Estimo que existen ciertos cargos públicos cuyo adecuado ejercicio requiere acreditar previamente cierto grado de honorabilidad, pues tales nombramientos desembocan en el desempeño de atribuciones necesarias para el estado de derecho que dependen particularmente de la confianza de la sociedad hacia la institución.

Es innegable que la comisión de un delito doloso por el titular de un órgano encargado de perseguir delitos dolosos en una demarcación incide en la confianza que la sociedad tendrá en la institución y que a la postre marcará su debido desempeño. Por eso el legislador local puede válidamente proteger esos cargos mediante requisitos severos de acceso y, al hacerlo, cuidar la integridad y la efectividad de la institución.

Bajo esas consideraciones, estimo que en el caso que nos ocupa se debió reconocer la validez del requisito de que el titular de la Comisión de Búsqueda del Estado de Jalisco no haya sido condenado por delito doloso, al ubicarse en el supuesto de excepción reconocido en el precedente señalado.

¹ Acción de inconstitucionalidad 83/2019, resuelta el quince de octubre de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

² Acción de inconstitucionalidad 117/2020, resuelta el veinte de abril de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos.

³ Acción de inconstitucionalidad 106/2019, resuelta el diecinueve de abril de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos.



Lo anterior, atendiendo a la naturaleza de las funciones a cargo del titular de la Comisión de Búsqueda del Estado de Jalisco previstas en el artículo 30 de la Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco, pues aquéllas no sólo se encuentran estrechamente relacionadas con la adecuada persecución del delito de desaparición forzada y tienen incidencia directa en materia de administración de justicia, sino que además implican constante colaboración con las víctimas, de lo que se desprende lo altamente sensible de la función que desempeña y, por tanto, presuponen un particular grado de confianza de la sociedad.

Por ejemplo, el titular de la comisión de búsqueda tiene, entre otras atribuciones, la de realizar de forma inmediata todas las acciones de búsqueda que sean relevantes en cada caso, cuando tenga noticia o reciba reporte, por cualquier medio de una posible persona desaparecida;⁴ acceder a la información contenida en plataformas, bases de datos y registros de todas las autoridades que sea pertinente para realizar la búsqueda de la persona desaparecida, de conformidad con las disposiciones aplicables;⁵ promover y respetar los derechos humanos de las personas con quienes se tenga contacto en la ejecución de las acciones de búsqueda y localización de personas desaparecidas;⁶ informar, asesorar y canalizar a familiares ante la Fiscalía Especial para que, de ser el caso, realicen la denuncia correspondiente, o bien, para la atención correspondiente.⁷

Recibir la información que aporten los particulares, colectivos de familiares u organizaciones de la sociedad civil en los casos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares y remitir a la Fiscalía Especial, y/o las Comisiones de Búsqueda o Fiscalías Especializadas Nacionales o de otras entidades federativas, en su caso;⁸ mantener comunicación continua con la Fiscalía Especial, así como otras autoridades de la Fiscalía Estatal y demás autoridades federales, estatales y municipales para la coordinación constante de acciones de búsqueda y localización o por recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;⁹ colaborar con la Fiscalía

⁴ Artículo 30, fracción I.

⁵ III.

⁶ IV.

⁷ VIII.

⁸ XVII.

⁹ XXI.



Especial y demás instituciones de procuración de justicia en la investigación y persecución de los delitos vinculados con sus funciones¹⁰ y, solicitar, cuando sea necesario para la búsqueda y localización de una persona desaparecida, a la Fiscalía Especial o al Ministerio Público competente que ordene los actos de investigación previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales o que requiera autorización judicial, de acuerdo con el mismo ordenamiento, indicando, en su caso, las que tengan el carácter de urgentes.¹¹

En este sentido, dada la naturaleza de esas funciones, en este caso también existía un interés social en que la persona encargada de desempeñarlas no hubiera cometido un delito doloso. En ese contexto, el requisito resultaba razonable, por lo que respetuosamente se debió reconocer su validez.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 62/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de junio de 2023 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo II, junio de 2023, página 1486, con número de registro digital: 31561.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de junio de 2023.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2021.

El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintiocho de febrero de dos mil veintitrés**, resolvió por unanimidad de diez votos declarar la invalidez del artículo 47, apartado 1, en su porción normativa "de manera enunciativa y no limitativa", así como del diverso 93, apartado 1, fracciones I, incisos b), c) y d); II, incisos b) y d); III, incisos b) y c); y VI, inciso b), ambos preceptos de la Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Colima.

¹⁰ XL.

¹¹ LIV.



Si bien coincido con el sentido de la ejecutoria en cuanto a la inconstitucionalidad de los numerales, me separo de la determinación del Tribunal Pleno **respecto a que los efectos de invalidez sean retroactivos** al veinticinco de abril de dos mil veintiuno, fecha en que entró en vigor el Decreto Número 441, en que se contienen las normas impugnadas.

El Alto Tribunal sustentó aquella determinación, contenida en el considerando séptimo de la sentencia, con base en el **artículo 105, penúltimo párrafo, constitucional en concatenación con el diverso 1o. de la Carta Magna, que prevé el principio *pro personae***, atendiendo a que, en el caso particular, si bien no se trataba propiamente de un asunto en materia penal, lo cierto era que las normas invalidadas formaban parte del procedimiento administrativo sancionador, en el cual es criterio del Pleno que rigen, con sus matices y modulaciones, los principios generales del derecho penal.

Para explicar mi disenso respecto al criterio sostenido, es necesario traer a colación, en lo que interesa, lo establecido en el artículo 105 de la Constitución:

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

"...

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

"...

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. ..."

El precepto de la Carta Magna es claro en establecer que los efectos retroactivos, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **únicamente serán aplicables en la materia penal**. Lo que se refuerza si tomamos en consideración lo establecido en los procesos legislativos de la reforma a diversos artículos constitucionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro:



"Exposición de motivos

"Por razones de seguridad jurídica y estabilidad social, aun cuando las declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos, **éstos habrán de limitarse en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos, con excepción de la materia penal.**

"Dictamen/Revisora

"Cámara de Diputados

"20 de diciembre de 1994

"Parte fundamental de esta reforma propuesta por el Ejecutivo Federal, está constituida por las modificaciones y adiciones al artículo 105, en el que dentro de un primer apartado se abran las posibilidades para que la Suprema Corte de Justicia conozca de controversias constitucionales, especificando los supuestos que pueden generarse entre los diferentes entes de poder público constituidos; así, la suprema corte como órgano de control constitucional, conocerá no sólo de conflictos generados por leyes o actos, sino también de cualquier disposición general, como lo serían los reglamentos; los que se den entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, entre aquél y cualquiera de las cámaras o en su caso la Comisión Permanente, estados y municipios y entre órganos de Gobierno del Distrito Federal; con el fin de distinguir en sus efectos, se dispone que cuando se trate de disposiciones generales tales efectos serán también generales y en los demás casos solamente será respecto de las partes en la controversia planteada.

"...

"En este mismo dispositivo, se introduce una figura novedosa en nuestro sistema jurídico: **la acción de inconstitucionalidad**, como una garantía de la supremacía constitucional, que procede respecto de contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, acción que podrá ejercitarse dentro de los 30 días siguientes a su publicación por el equivalente al 33 % de los miembros de los órganos colegiados facultados para el ejercicio de la función legislativa en los ámbitos federal, estatal y del Distrito Federal y para la Cámara de Senadores respecto de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Destaca el otorgamiento de esa facultad al procurador para ejercitarla en contra de normas ge-



nerales en los ámbitos mencionados e incluso en contra de tratados internacionales.

"En la iniciativa se proponía el 45 %, que el Senado de la República estimó necesario reducir a fin de hacer más viable su ejercicio. **Dichas resoluciones con efectos generales serán retroactivas sólo en materia penal** y para que tengan dichos efectos se aplicaría el mismo número de votos necesarios, con lo que estas comisiones unidas concuerdan."

En este sentido, **el contenido del numeral se previó de tal manera** porque el Constituyente consideró que para proteger el principio de seguridad jurídica era necesario que los efectos de invalidez, vía acción de inconstitucionalidad, no pudieran ser retroactivos. **Sin embargo, también estimó prudente establecer una única excepción en materia penal; cuestión que se plasmó de manera expresa en el artículo 105 de la Constitución.**

De modo que, en el asunto, no era posible maximizar el alcance del precepto o dar una lectura diversa con relación a otros numerales de la propia Constitución pues, en todo caso, se **modularía el contenido expreso del artículo**. Máxime, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento que busca darle operatividad al medio de control constitucional, trasladó **la misma excepción establecida en el precepto de la Carta Magna:**

"Artículo 45. ...

"**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 en esta materia."

Ahora bien, no desconozco el criterio que ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación a la aplicabilidad de los principios en materia penal al derecho administrativo sancionador. Empero, la adecuación de aquéllos no se establece de manera irrestricta o en automático, **sino que es necesario determinar caso por caso si la naturaleza de los principios resulta aplicable entre ambas materias.**¹

¹ Véase la jurisprudencia P./J. 99/2006, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS



Así, la factibilidad de aplicar algunos principios de la materia penal al derecho administrativo sancionador **no puede sobrepasar el mandato constitucional expreso de establecer efectos retroactivos de invalidez únicamente en la primera de aquellas materias.**

Consideraciones por las que en los precedentes que se tomaron como parámetro para construir la ejecutoria –acciones de inconstitucionalidad 47/2016 y 41/2016– estuve de acuerdo con relación a los efectos de invalidez de las normas, **pues en aquellos asuntos se surtirían a partir de la notificación y hacia el futuro.**

En consecuencia, respetuosamente difiero del considerando séptimo de la ejecutoria con **relación a los efectos de la misma.**

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, con número de registro digital: 174488.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 88/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo II, junio de 2023, página 1950, con número de registro digital: 31491.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2019, PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

En sesión pública celebrada el diecisiete de marzo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción

DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."



de inconstitucionalidad 140/2019, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra de diversas disposiciones de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.

A lo largo de la discusión, manifesté estar en desacuerdo con el sentido de diversos apartados del estudio de fondo, por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de estos puntos, en el orden que fueron plasmados en la sentencia:

I. Parámetro de regularidad constitucional (considerando séptimo)

a) Fallo mayoritario

La sentencia alude a las consideraciones expuestas en el tema 1 de la acción de inconstitucionalidad 141/2019,¹ denominado "Concurrencia de competencias legislativas en materia de archivos", de las que destaca que esta materia es concurrente, de conformidad con los artículos 6o., apartado A, fracción V y 73, fracción XXIX-T, de la Constitución General,² por lo que el análisis de la regularidad constitucional de las leyes que expidan las Legislaturas Locales debe hacerse atendiendo a lo dispuesto tanto en la Constitución como en la Ley General de Archivos, a efecto de verificar su concordancia con las bases, principios y procedimientos que establecen estos ordenamientos, mediante los cuales se busca garantizar la organización y administración homogénea

¹ Resuelta en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de los Ministros y de las Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, específicamente de la distribución de competencias y Pérez Dayán en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Concurrencia de competencias legislativas en materia de archivos", consistente en determinar que existe concurrencia de competencias legislativas en materia de archivos. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. La Ministra Piña Hernández y el Ministro González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció un voto concurrente y particular genérico.

² **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



de los archivos en los distintos órdenes de gobierno, así como la equivalencia en la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales de Archivos con respecto al Sistema Nacional.

b) Razones del voto particular

No comparto la forma como se determina el parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos, conforme a lo que he sostenido en precedentes.³

En efecto, si bien coincido en que la materia archivística es concurrente, me aparto de la argumentación relativa a que, a través de la Ley General de Archivos, el Congreso de la Unión distribuye competencias entre los órdenes de gobierno.

El parámetro de regularidad en esta materia se desprende de la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución General,⁴ que establece un mandato de homogeneidad y ajuste en los tres órdenes de gobierno, para lo cual se ordena al Congreso de la Unión expedir una ley general que se erige como parámetro de validez, al prever, por una parte, las normas, los métodos y las definiciones que deben reflejarse de forma homogénea en las entidades federativas y, por

algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

" ...

"**A.** Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

" ...

"**V.** Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos. ..."

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

" ...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos; ..."

³ Acciones de inconstitucionalidad 101/2019 (Colima), 141/2019 (Jalisco), 122/2020 (Oaxaca) y 132/2019 (Nuevo León), resueltas en sesiones de tres y cuatro de mayo, trece de julio y veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, respectivamente.

⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:



otra parte, las bases de organización y funcionamiento de un Sistema Nacional de Archivos que, en términos del numeral 71 de la ley general,⁵ deben replicarse en dichas entidades mediante Sistemas Locales con una integración, atribuciones y funcionamiento equivalentes.

Tanto del procedimiento de reforma como del propio texto de la fracción XXIX-T, se advierte que el propósito del Constituyente Permanente fue que la materia de archivos, competencia tanto de la Federación como de las entidades federativas –en términos del artículo 124,⁶ en relación con el diverso 73– se regulara de forma homogénea en todo el territorio nacional.

Sin embargo, de dicho parámetro no deriva que el Congreso de la Unión deba distribuir competencias a través de la ley general, como sí lo hace expresamente en otras materias, como secuestro y desaparición forzada [fracción XXI, inciso a)];⁷ electoral (fracción XXIX-U);⁸ y responsabilidades administrativas de los servi-

"...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos; ..."

⁵ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 71.** ...

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**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."

⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXI.** Para expedir:

"**a)** Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; ..."

⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...



dores públicos (fracción XXIX-V).⁹ Por tanto, la distribución competencial en materia de archivos la hace la propia Constitución que, en todo caso, autoriza que, en la ley general, se limite la libertad de configuración normativa y operativa de la Federación y las entidades federativas, en aras del referido criterio de homogeneidad.

Así pues, a efecto de examinar la regularidad constitucional de normas locales en materia archivística, debe atenderse a la pretendida finalidad de homogeneidad mandatada desde la Constitución y materializada a través de la Ley General de Archivos, pues las entidades federativas, al ejercer su competencia legislativa, están obligadas a ajustarse a las bases y principios que establecen, los cuales deben ser los mismos en todo el país, con objeto de que dicha finalidad se cumpla.

Este deber de ajuste no se traduce en reproducir o trasladar literalmente las previsiones de la ley general, lo que, además de no ser siempre posible, dadas las especificidades del orden local y las particularidades de cada entidad federativa e, incluso, no válido jurídicamente en algunos casos, por tratarse de normas dirigidas a autoridades federales, vaciaría de contenido la competencia asignada constitucionalmente a las entidades para regular la materia; sino se entiende, en última instancia, como la observancia del sentido principal que quiso atribuirse a cierta figura o institución.

De este modo, considero que lo que debe verificarse en cada supuesto es si la variación o los cambios introducidos por el legislador local alteran o no el contenido esencial y/o alcance de la disposición correlativa de la ley general,

"**XXIX-U.** Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución. ..."

⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**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. ..."



es decir, si respetan o no el estándar o patrón de referencia definido por este ordenamiento, que debe ser común a toda normativa.

II. Posibles discrepancias en el catálogo de definiciones de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo (considerando octavo)

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara parcialmente fundados los conceptos de invalidez hechos valer por el accionante, sobre la base de que las Legislaturas Locales no están obligadas a reproducir los conceptos previstos en la Ley General de Archivos, por lo que, si éstos no son idénticos, ello no necesariamente repercute en la finalidad de homologación, debiendo analizarse, en todo caso, si tienen o no un impacto significativo en las instituciones o procedimientos previstos en la referida ley general.

En este sentido, de un análisis comparativo de las definiciones que se impugnan y sus correlativas de la ley general, se advierte que, con excepción de las previstas en las fracciones XV y LVII del artículo 4 de la ley local, las demás, por sí mismas, no generan distorsión en el cumplimiento de los objetivos y principios que se establecen en los diversos 2 y 5 de la citada ley general,¹⁰ más aún, cuando se corresponden en lo sustancial.

¹⁰ Ley General de Archivos

"**Artículo 2.** Son objetivos de esta Ley:

"**I.** Promover el uso de métodos y técnicas archivísticas encaminadas al desarrollo de sistemas de archivos que garanticen la organización, conservación, disponibilidad, integridad y localización expedita, de los documentos de archivo que poseen los sujetos obligados, contribuyendo a la eficiencia y eficacia de la administración pública, la correcta gestión gubernamental y el avance institucional;

"**II.** Regular la organización y funcionamiento del sistema institucional de archivos de los sujetos obligados, a fin de que éstos se actualicen y permitan la publicación en medios electrónicos de la información relativa a sus indicadores de gestión y al ejercicio de los recursos públicos, así como de aquella que por su contenido sea de interés público;

"**III.** Promover el uso y difusión de los archivos producidos por los sujetos obligados, para favorecer la toma de decisiones, la investigación y el resguardo de la memoria institucional de México;

"**IV.** Promover el uso y aprovechamiento de tecnologías de la información para mejorar la administración de los archivos por los sujetos obligados;

"**V.** Sentar las bases para el desarrollo y la implementación de un sistema integral de gestión de documentos electrónicos encaminado al establecimiento de gobiernos digitales y abiertos en el ámbito federal, estatal y municipal que beneficien con sus servicios a la ciudadanía;



Al efecto, explica que:

- Las definiciones de "archivo de concentración", "archivo de trámite" y "archivo histórico", que contemplan las fracciones II, III y VI del artículo 4 de la ley local,¹¹ si bien se refieren a éstos como áreas y no como un conjunto de documentos, tal como se indica en las fracciones IV, V y VIII del diverso 4 de la ley general,¹² ello no impide ni obstaculiza que los instrumentos que cuenten

"VI. Establecer mecanismos para la colaboración entre las autoridades federales, estatales y municipales en materia de archivos;

"VII. Promover la cultura de la calidad en los archivos mediante la adopción de buenas prácticas nacionales e internacionales;

"VIII. Contribuir al ejercicio del derecho a la verdad y a la memoria, de conformidad con las disposiciones aplicables;

"IX. Promover la organización, conservación, difusión y divulgación del patrimonio documental de la Nación; y,

"X. Fomentar la cultura archivística y el acceso a los archivos."

"Artículo 5. Los sujetos obligados que refiere esta Ley se regirán por los siguientes principios:

"I. Conservación: Adoptar las medidas de índole técnica, administrativa, ambiental y tecnológica, para la adecuada preservación de los documentos de archivo;

"II. Procedencia: Conservar el origen de cada fondo documental producido por los sujetos obligados, para distinguirlo de otros fondos semejantes y respetar el orden interno de las series documentales en el desarrollo de su actividad institucional;

"III. Integridad: Garantizar que los documentos de archivo sean completos y veraces para reflejar con exactitud la información contenida;

"IV. Disponibilidad: Adoptar medidas pertinentes para la localización expedita de los documentos de archivo, y

"V. Accesibilidad: Garantizar el acceso a la consulta de los archivos de acuerdo con esta Ley y las disposiciones jurídicas aplicables."

¹¹ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"II. Archivo de concentración: Área encargada de integrar los documentos que tiene (sic) vigencia administrativa, cuya consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental;

III. Archivo de trámite: Área encargada de integrar los documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados;

"...

"VI. Archivo histórico: Área encargada de integrar los documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, estatal y municipal de carácter público; ..."

¹² **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"IV. Archivo de concentración: Al integrado por documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras, cuyo uso y consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental;



con vigencia administrativa, sean de uso cotidiano o de valor para la memoria nacional o regional, se integren, organicen, administren y preserven en los archivos que correspondan, de acuerdo con la fase del ciclo de vida documental en que estén.

- En cambio, la definición de "conservación de documentos", prevista en la fracción XV del artículo 4 de la ley local,¹³ no reproduce de forma literal el texto de su correlativa, establecida en la fracción XVIII del diverso 4 de la ley general,¹⁴ pues omite incluir la preservación de documentos digitales a largo plazo, lo que puede trastocar la homologación de los procesos archivísticos de tales documentos electrónicos.
- La definición de "fondo", prevista en la fracción XXIX del artículo 4 de la ley local,¹⁵ si bien no utiliza las mismas expresiones lingüísticas que las de su correlativa, contemplada en la fracción XXXIII del diverso 4 de la ley general,¹⁶ ello no

"V. Archivo de trámite: Al integrado por documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados;

" ...

"VIII. Archivo histórico: Al integrado por documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, regional o local de carácter público; ..."

¹³ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"XV. Conservación de documentos: Son las acciones directas e indirectas que tienen por objeto garantizar la transmisión del documento con el mismo aspecto, forma y contenido, en que ha llegado a los sujetos obligados, evitando alterar sus materiales y su función; ..."

¹⁴ **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"XVIII. Conservación de archivos: Al conjunto de procedimientos y medidas destinados a asegurar la prevención de alteraciones físicas de los documentos en papel y la preservación de los documentos digitales a largo plazo; ..."

¹⁵ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"XXIX. Fondo: Todos los documentos producidos por una institución pública o privada, persona o familia, en el ejercicio de sus atribuciones o funciones con independencia de su soporte o formato.

" ...

¹⁶ **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"XXXIII. Fondo: Al conjunto de documentos producidos orgánicamente por un sujeto obligado que se identifica con el nombre de este último; ..."



altera que este concepto se refiera, en ambos casos, al conjunto de documentos que producen los sujetos obligados.

- La definición de "grupo interdisciplinario", prevista en la fracción XXXI del artículo 4 de la ley local,¹⁷ mantiene una equivalencia en cuanto al significado que corresponde a esta misma acepción en la fracción XXXV del diverso 4 de la ley general,¹⁸ en tanto que, en ambos casos, tal término hace referencia al grupo de personas que coadyuvan en el proceso de valoración documental.
- La definición de "instrumentos de consulta", prevista en la fracción XXXV del artículo 4 de la ley local,¹⁹ mantiene una equivalencia en cuanto al significado que corresponde a esta misma acepción en la fracción XXXVIII del diverso 4 de la ley general,²⁰ en tanto, en uno y otro caso, se refiere a los instrumentos que describen las series, expedientes o documentos de archivo y permiten su localización, transferencia o baja documental. Aunque la definición prevista

¹⁷ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XXXI. Grupo interdisciplinario: Conjunto de personas coadyuvantes en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales, que dan origen a la documentación en la identificación de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental, durante el proceso de valoración documental; ..."

¹⁸ **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XXXV. Grupo interdisciplinario: Al conjunto de personas que deberá estar integrado por el titular del área coordinadora de archivos; la unidad de transparencia; los titulares de las áreas de planeación estratégica, jurídica, mejora continua, órganos internos de control o sus equivalentes; las áreas responsables de la información, así como el responsable del archivo histórico, con la finalidad de coadyuvar en la valoración documental; ..."

¹⁹ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XXXV. Instrumentos de consulta: Los instrumentos que describen las series, expedientes o documentos de archivo, y que permiten la localización, transferencia o baja documental, así como describir funciones de instituciones vinculadas con la producción y la preservación de documentos; registros de instituciones, personas o familias; e instituciones que conservan fondos de archivo; ..."

²⁰ **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XXXVIII. Instrumentos de consulta: A los instrumentos que describen las series, expedientes o documentos de archivo y que permiten la localización, transferencia o baja documental; ..."



en la ley local agregue que los instrumentos de consulta describen las "funciones de instituciones vinculadas con la producción y la preservación de documentos; registros de instituciones, personas o familias; e instituciones que conservan fondos de archivo", ello no trastoca la finalidad de los instrumentos de control archivístico.

- Lo mismo acontece con la definición de "organización", prevista en la fracción XL del artículo 4 de la ley local²¹ que, aun cuando resulta más escueta que su correlativa, prevista en la fracción XLII del diverso 4 de la ley general,²² ello no produce merma en cuanto a que, por dicho término, debe entenderse, en uno y otro caso, el proceso archivístico que involucra las operaciones intelectuales y mecánicas para la clasificación, ordenación y descripción de los documentos que permiten su ubicación en expedientes.
- La definición de "patrimonio documental", prevista en la fracción XLII del artículo 4 de la ley local,²³ mantiene una equivalencia en cuanto al significado que corresponde a esta misma acepción en la fracción XLV del diverso 4 de la ley

²¹ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"**XL.** Organización: Proceso archivístico que consiste en identificación, clasificación y ordenación de los documentos de archivo; ..."

²² **Ley General de Archivos**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"**XLII.** Organización: Al conjunto de operaciones intelectuales y mecánicas destinadas a la clasificación, ordenación y descripción de los distintos grupos documentales con el propósito de consultar y recuperar, eficaz y oportunamente, la información. Las operaciones intelectuales consisten en identificar y analizar los tipos de documentos, su procedencia, origen funcional y contenido, en tanto que las operaciones mecánicas son aquellas actividades que se desarrollan para la ubicación física de los expedientes; ..."

²³ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"**XLII.** Patrimonio documental: Los documentos y registros escritos o gráficos vinculados en series documentales, producidos como resultado de las tareas o funciones de instituciones o personas, que por su naturaleza no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido a su desarrollo, además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los sujetos obligados e instituciones privadas. ..."



general,²⁴ aun cuando, en el primer caso, sólo se refiere a los documentos producidos en la entidad federativa, lo cual es acorde con el ámbito espacial de aplicación de la ley local.

- La definición de "procedencia", prevista en la fracción XLVI del artículo 4 de la ley local,²⁵ si bien no reproduce con idénticas palabras el principio de "procedencia", establecido en el diverso 5, fracción II, de la ley general,²⁶ ello no es impedimento para que los documentos que produce orgánicamente un sujeto obligado, identificados con el nombre de éste, se preserven atendiendo a su origen y diferenciándolos de otros fondos semejantes, al tiempo que los instrumentos que los integren se archiven de acuerdo con el orden interno que les corresponda en la serie documental bajo la que se organicen; máxime que el artículo 5, fracción II, de la ley local²⁷ define el principio de procedencia de forma idéntica a como lo hace el diverso 5, fracción II, de la ley general, con lo cual se asegura que tal principio se observe en la entidad federativa bajo los mismos estándares que contempla la ley marco.

²⁴ **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"XLV. Patrimonio documental: A los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil; ..."

²⁵ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"XLVI. Procedencia: Principio de procedencia y orden original. Los documentos deben conservarse dentro del fondo al que naturalmente pertenecen y dentro de éste conservar la ordenación bajo el cual fueron producidos; ..."

²⁶ **Ley General de Archivos**

"Artículo 5. Los sujetos obligados que refiere esta Ley se regirán por los siguientes principios:

" ...

"II. Procedencia: Conservar el origen de cada fondo documental producido por los sujetos obligados, para distinguirlo de otros fondos semejantes y respetar el orden interno de las series documentales en el desarrollo de su actividad institucional; ..."

²⁷ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 5. Los sujetos obligados que refiere esta ley se regirán por los siguientes principios:

" ...

"II. Procedencia: Conservar el origen de cada fondo documental producido por los sujetos obligados, para distinguirlo de otros fondos semejantes y respetar el orden interno de las series documentales en el desarrollo de su actividad institucional. ..."



- La definición de "serie", prevista en la fracción L del artículo 4 de la ley local,²⁸ no dista en esencia de su correlativa, contemplada en la fracción L del diverso 4 de la ley general²⁹ pues, en ambos casos, se refiere al conjunto de documentos que se generan como resultado de una misma facultad de los sujetos obligados.
- La definición de "soportes documentales", prevista en la fracción LIV del artículo 4 la ley local,³⁰ mantiene una equivalencia en cuanto al significado que corresponde a esta misma acepción en la fracción LIV del diverso 4 de la ley general,³¹ en tanto, en ambos casos, se refiere a los medios o materiales en los que se registra o contiene información.
- En cambio, la definición de "trazabilidad", prevista en la fracción LVII del artículo 4 de la ley local,³² no corresponde a la definición que sobre ese mismo concepto

²⁸ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"**L.** Serie: Conjunto de documentos resultado de una misma actividad, generalmente regulada por un procedimiento, unidad básica del fondo; los documentos que la integran suelen responder a un mismo tipo documental; ..."

²⁹ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"**L.** Serie: A la división de una sección que corresponde al conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución general integrados en expedientes de acuerdo a un asunto, actividad o trámite específico; ..."

³⁰ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"**LIV.** Soportes documentales: Material físico, lógico, magnético, óptico u otro además del papel, donde se registra la información del documento, siendo estos materiales audiovisuales, fotográficos, filmicos, digitales, electrónicos, sonoros, visuales, entre otros; ..."

³¹ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"**LIV.** Soportes documentales: A los medios en los cuales se contiene información además del papel, siendo estos materiales audiovisuales, fotográficos, filmicos, digitales, electrónicos, sonoros, visuales, entre otros; ..."

³² **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"**LVII.** Trazabilidad: Capacidad para seguir la historia, el tránsito y la localización de un documento; ..."



establece la fracción LVIII del diverso 4 de la ley general³³ pues, en el primer caso, sólo se refiere a la capacidad para seguir la historia, el tránsito y la localización de un documento, sin especificar si se trata de aquellos en formato físico o digital mientras, en el segundo, significa una cualidad de los documentos electrónicos que permite, mediante un sistema automatizado para su gestión, identificar el acceso y la modificación que éstos hayan tenido. Tal diferencia puede afectar la homologación que deben observar los procesos archivísticos de los documentos electrónicos, al igual que la operación del sistema automatizado, cuya existencia deben contemplar los sujetos obligados para la gestión y administración de esta clase documentos.

Por otro lado, la sentencia declara infundado el argumento planteado por el promovente en relación con la falta de incorporación de las definiciones de "acervo", "actividad archivística", "consejo técnico", "organización", "órgano de gobierno", "órgano de vigilancia" y "subserie", previstas en las fracciones I, II, XVII, XLII, XLIII, XLIV y LV del artículo 4 de la ley general, sobre la base de que los Congresos Locales cuentan con libertad configurativa para establecer su propio catálogo de conceptos, a fin de clarificar su uso y significado en el contexto de las leyes que expidan, siempre que ello no tenga un impacto significativo en las instituciones y procesos que garantizan la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos.

De esta forma, advierte que la falta de definición de dichos términos no representa en sí misma obstáculo para la homologación de los procesos archivísticos de los sujetos obligados y, al efecto, señala que:

- La falta de la definición de "acervo" que, de acuerdo con la fracción I del artículo 4 de la ley general,³⁴ constituye el "conjunto de documentos producidos y recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones y funciones

³³ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**LVIII.** Trazabilidad: A la cualidad que permite, a través de un sistema automatizado para la gestión documental y administración de archivos, identificar el acceso y la modificación de documentos electrónicos..."

³⁴ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"**I.** Acervo: Al conjunto de documentos producidos y recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones y funciones con independencia del soporte, espacio o lugar que se resguarden; ..."



con independencia del soporte, espacio o lugar que se resguarden", no trajo consigo la exclusión de ese término en la ley local, pues se observa su uso en diez ocasiones, de cuyo contexto se puede inferir que se refiere a un conjunto de documentos producidos o recibidos por los sujetos obligados, es decir, de forma similar a la ley general.

- Lo mismo acontece con la definición de "actividad archivística" que, de conformidad con la fracción II del artículo 4 de la ley general,³⁵ es el "conjunto de acciones encaminadas a administrar, organizar, conservar y difundir documentos de archivo", pues tal expresión es utilizada por la ley local para referirse a esas mismas acciones, según se desprende de los diversos 19, párrafo primero, 87 y 94, fracción III,³⁶ en términos similares a los empleados en los artículos 20, párrafo primero, 93 y 101, fracción III, de la ley general.³⁷

³⁵ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"II. Actividad archivística: Al conjunto de acciones encaminadas a administrar, organizar, conservar y difundir documentos de archivo; ..."

³⁶ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 19.** El Sistema Institucional es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental. ..."

"**Artículo 87.** El Archivo General del Estado deberá coordinarse con las autoridades nacionales, estatales y municipales para la realización de las acciones conducentes a la conservación de los archivos, cuando la documentación o actividad archivística del Estado esté en peligro o haya resultado afectada por fenómenos naturales o cualquiera de otra índole, que pudiera dañarlos o destruirlos."

"**Artículo 94.** Las autoridades estatales, municipales, y los sujetos obligados, en el ámbito de sus atribuciones y en su organización interna, deberán:

" ...

"III. Impulsar acciones que permitan a la población en general conocer la actividad archivística y sus beneficios sociales; y, ..."

³⁷ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 20.** El Sistema Institucional es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental. ..."

"**Artículo 93.** El Archivo General podrá coordinarse con las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y las alcaldías de la Ciudad de México, para la realización de las acciones conducentes a la conservación de los archivos, cuando la documentación o actividad archivística de alguna región del país esté en peligro o haya resultado afectada por fenómenos naturales o cualquiera de otra índole, que pudieran dañarlos o destruirlos."



- La ausencia de la definición de "subserie" que, de acuerdo con la fracción LV del artículo 4 de la ley general,³⁸ es "a división de la serie documental", esto es, un subconjunto de una serie, no trajo consigo la exclusión de tal expresión en la ley local, la cual lo utiliza en el mismo sentido, tal como se desprende del diverso 55, párrafo segundo,³⁹ en términos similares a los empleados en el artículo 56, párrafo segundo, de la ley general.⁴⁰
- Las definiciones de "consejo técnico", "órgano de gobierno" y "órgano de vigilancia" que, en las fracciones XVII, XLIII y XLIV del artículo 4 de la ley general,⁴¹ se refieren a estructuras orgánicas del Archivo General de la Nación, no era necesario reproducirlas de forma íntegra en la ley local.

"Artículo 101. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y las alcaldías de la Ciudad de México, en el ámbito de sus atribuciones y en su organización interna, deberán:

" ...

"III. Impulsar acciones que permitan a la población en general conocer la actividad archivística y sus beneficios sociales; y, ..."

³⁸ **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"LV. Subserie: A la división de la serie documental; ..."

³⁹ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 55. Los sujetos obligados identificarán los documentos de archivo producidos en el desarrollo de sus funciones y atribuciones, mismas que se vincularán con las series documentales; cada una de éstas contará con una ficha técnica de valoración que, en su conjunto, conformarán el instrumento de control archivístico llamado catálogo de disposición documental.

"La ficha técnica de valoración documental deberá contener al menos la descripción de los datos de identificación, el contexto, contenido, valoración, condiciones de acceso, ubicación y responsable de la custodia de la serie o subserie."

⁴⁰ **Ley General de Archivos**

"Artículo 56. Los sujetos obligados identificarán los documentos de archivo producidos en el desarrollo de sus funciones y atribuciones, mismas que se vincularán con las series documentales; cada una de éstas contará con una ficha técnica de valoración que en su conjunto, conformarán el instrumento de control archivístico llamado catálogo de disposición documental.

"La ficha técnica de valoración documental deberá contener al menos la descripción de los datos de identificación, el contexto, contenido, valoración, condiciones de acceso, ubicación y responsable de la custodia de la serie o subserie."

⁴¹ **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"XVII. Consejo Técnico: Al Consejo Técnico y Científico Archivístico;

" ...

"XLIII. Órgano de Gobierno: Al Órgano de Gobierno del Archivo General;

"XLIV. Órgano de Vigilancia: Al Órgano de Vigilancia del Archivo General; ..."



- La definición de "organización", prevista en la fracción XLII del artículo 4 de la ley general,⁴² se contempla en la fracción XL del diverso 4 de la ley local⁴³ y, como antes se indicó, coinciden en lo sustancial.

Por lo anterior, la sentencia reconoce la validez de las fracciones II, III, VI, XXIX, XXXI, XXXV, XL, XLII, XLVI, L y LIV y declara la invalidez de las fracciones XV y LVII del artículo 4 de la ley local.

b) Razones del voto particular

Coincido con la validez de las fracciones III (archivo de trámite), XXXI (grupo interdisciplinario) y LIV (soportes documentales), así como con la invalidez de las fracciones XV (conservación de documentos) y LVII (trazabilidad), todas del artículo 4; no así con la validez de las fracciones II (archivo de concentración); VI (archivo histórico), en la porción normativa "nacional"; XXIX (fondo); XXXV (instrumentos de consulta), en la porción normativa "así como describir funciones de instituciones vinculadas con la producción y la preservación de documentos; registros de instituciones, personas o familias; e instituciones que conservan fondos de archivo"; XL (organización); XLII (patrimonio documental), en la porción normativa "producidos como resultado de las tareas o funciones de instituciones o personas"; XLVI (procedencia); y L (serie); todas del referido precepto.

Tampoco comparto el declarar infundado el argumento relacionado con la falta de incorporación de las definiciones que se establecen en las fracciones I (acervo), II (actividad archivística), XVII (consejo técnico), XLIII (órgano de gobierno),

⁴² **Ley General de Archivos**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**XLII.** Organización: Al conjunto de operaciones intelectuales y mecánicas destinadas a la clasificación, ordenación y descripción de los distintos grupos documentales con el propósito de consultar y recuperar, eficaz y oportunamente, la información. Las operaciones intelectuales consisten en identificar y analizar los tipos de documentos, su procedencia, origen funcional y contenido, en tanto que las operaciones mecánicas son aquellas actividades que se desarrollan para la ubicación física de los expedientes; ..."

⁴³ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**XL.** Organización: Proceso archivístico que consiste en identificación, clasificación y ordenación de los documentos de archivo; ..."



XLIV (órgano de vigilancia) y LV (subserie) del artículo 4 de la Ley General de Archivos pues, desde mi punto de vista, existe una omisión legislativa al respecto.

Las definiciones que se establecen en la ley local son fundamentales para determinar si ésta cumple o no con el mandato constitucional de homogeneidad en materia de archivos, ya que se prevén al inicio del ordenamiento y constituyen la base para comprender el alcance del resto de las normas. Luego, el legislador local debe ser especialmente cuidadoso de que la terminología y el contenido de las definiciones que establezca sea similar al de sus correlativas en la ley general, las cuales deben contar, además, con la suficiente precisión técnica para que los operadores jurídicos tengan certeza de que se cumple con el criterio de homogeneidad archivística en cualquier parte de la República.

Partiendo de esta premisa, advierto lo siguiente:

- La definición de "archivo de concentración", prevista en la fracción II del artículo 4 de la ley local,⁴⁴ no se ajusta a lo dispuesto por la fracción IV del diverso 4 de la ley general,⁴⁵ puesto que, en lugar de referirse a los documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras, habla de aquellos que tienen "vigencia administrativa", lo cual no es definido por la ley local y, de entenderse como "valor administrativo" –en términos de la fracción LX del artículo 4 tanto de la ley general⁴⁶ como de la ley local–,⁴⁷ limita la definición, ya que existen

⁴⁴ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**II.** Archivo de concentración: Área encargada de integrar los documentos que tiene (sic) vigencia administrativa, cuya consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental; ..."

⁴⁵ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**IV.** Archivo de concentración: Al integrado por documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras, cuyo uso y consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental; ..."

⁴⁶ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**LX.** Vigencia documental: Al periodo durante el cual un documento de archivo mantiene sus valores administrativos, legales, fiscales o contables, de conformidad con las disposiciones jurídicas vigentes y aplicables."

⁴⁷ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:



otro tipo de valores (legales, fiscales, contables); de ahí que no exista homogeneidad en el significado de este término en uno y otro ordenamiento.

- La definición de "archivo de trámite", prevista en la fracción III del artículo 4 de la ley local,⁴⁸ se ajusta a lo dispuesto por la fracción V del diverso 4 de la ley general,⁴⁹ pues también se refiere a los documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las funciones y atribuciones de los sujetos obligados.
- La definición de "archivo histórico", prevista en la fracción VI del artículo 4 de la ley local,⁵⁰ aunque se ajusta a lo dispuesto por la fracción VIII del diverso 4 de la ley general⁵¹ –ya que se refiere al mismo tipo de documentos–, no puede hablar de relevancia para la memoria "nacional", por escapar a la competencia del legislador estatal.
- La definición de "conservación de documentos", prevista en la fracción XV del artículo 4 de la ley local,⁵² no se ajusta a la definición de "conservación de archivos",

"...

"**LX.** Vigencia documental: Periodo durante el cual un documento de archivo mantiene sus valores administrativos, legales, fiscales o contables, de conformidad con las disposiciones jurídicas vigentes y aplicables."

⁴⁸ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**III.** Archivo de trámite: Área encargada de integrar los documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados; ..."

⁴⁹ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**V.** Archivo de trámite: Al integrado por documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados; ..."

⁵⁰ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**VI.** Archivo histórico: Área encargada de integrar los documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, estatal y municipal de carácter público; ..."

⁵¹ **Ley General de Archivos**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**VIII.** Archivo histórico: Al integrado por documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, regional o local de carácter público; ..."

⁵² **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:



prevista en la fracción XVIII del diverso 4 de la ley general,⁵³ dado que no existe precisión en diversos elementos establecidos en esta última, como los "procedimientos y medidas" y la "prevención de alteraciones físicas de los documentos de papel", por un lado y la "preservación de documentos digitales a largo plazo", por otro.

- La definición de "fondo", prevista en la fracción XXIX del artículo 4 de la ley local,⁵⁴ no se ajusta a lo dispuesto por la fracción XXXIII del diverso 4 de la ley general⁵⁵ pues, aunque detalla algunos elementos establecidos en esta última que no alteran la definición, no prevé el elemento de "identificación", propio de esta figura.
- La definición de "grupo interdisciplinario", prevista en la fracción XXXI del artículo 4 de la ley local,⁵⁶ se ajusta a lo dispuesto por la fracción XXXV del diverso 4

"...

"XV. Conservación de documentos: Son las acciones directas e indirectas que tienen por objeto garantizar la transmisión del documento con el mismo aspecto, forma y contenido, en que ha llegado a los sujetos obligados, evitando alterar sus materiales y su función; ..."

⁵³ **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XVIII. Conservación de archivos: Al conjunto de procedimientos y medidas destinados a asegurar la prevención de alteraciones físicas de los documentos en papel y la preservación de los documentos digitales a largo plazo; ..."

⁵⁴ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XXIX. Fondo: Todos los documentos producidos por una institución pública o privada, persona o familia, en el ejercicio de sus atribuciones o funciones con independencia de su soporte o formato.

"..."

⁵⁵ **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XXXIII. Fondo: Al conjunto de documentos producidos orgánicamente por un sujeto obligado que se identifica con el nombre de este último; ..."

⁵⁶ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XXXI. Grupo interdisciplinario: Conjunto de personas coadyuvantes en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales, que dan origen a la documentación en la identificación de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental, durante el proceso de valoración documental; ..."



de la ley general⁵⁷ pues, aun cuando no se refiere a su integración –la cual se contempla en el artículo 49, párrafo primero,⁵⁸ no cuestionado en este punto– y detalla el elemento de "valoración documental", respeta las características principales que al efecto establece la fracción LIX del mismo artículo 4 de la ley general.⁵⁹

- La definición de "instrumentos de consulta", prevista en la fracción XXXV del artículo 4 de la ley local,⁶⁰ aunque se ajusta en su primera parte a lo dispuesto por la fracción XXXVIII del diverso 4 de la ley general,⁶¹ agrega una función

⁵⁷ Ley General de Archivos

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**XXXV.** Grupo interdisciplinario: Al conjunto de personas que deberá estar integrado por el titular del área coordinadora de archivos; la unidad de transparencia; los titulares de las áreas de planeación estratégica, jurídica, mejora continua, órganos internos de control o sus equivalentes; las áreas responsables de la información, así como el responsable del archivo histórico, con la finalidad de coadyuvar en la valoración documental; ..."

⁵⁸ Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo

"**Artículo 49.** En cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, estará integrado por los titulares o responsables que, con base a su estructura organizacional, realicen las funciones siguientes:

"I. Jurídica;

"II. Planeación y/o mejora continua;

"III. Coordinación de archivos;

"IV. Tecnologías de la información;

"V. Unidad de Transparencia;

"VI. Órgano Interno de Control; y

"VII. Las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación. ..."

⁵⁹ Ley General de Archivos

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**LIX.** Valoración documental: A la actividad que consiste en el análisis e identificación de los valores documentales; es decir, el estudio de la condición de los documentos que les confiere características específicas en los archivos de trámite o concentración, o evidenciales, testimoniales e informativos para los documentos históricos, con la finalidad de establecer criterios, vigencias documentales y, en su caso, plazos de conservación, así como para la disposición documental; y, ..."

⁶⁰ Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**XXXV.** Instrumentos de consulta: Los instrumentos que describen las series, expedientes o documentos de archivo, y que permiten la localización, transferencia o baja documental, así como describir funciones de instituciones vinculadas con la producción y la preservación de documentos; registros de instituciones, personas o familias; e instituciones que conservan fondos de archivo; ..."

⁶¹ Ley General de Archivos

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:



("describir funciones de instituciones vinculadas con la producción y preservación de documentos; registros de instituciones, personas o familias; e instituciones que conservan fondos de archivo") que no corresponde a esta figura, de acuerdo con la ley general.

- La definición de "organización", prevista en la fracción XL del artículo 4 de la ley local,⁶² no se ajusta a lo dispuesto por la fracción XLII del diverso 4 de la ley general⁶³ pues no existe precisión en diversos elementos establecidos en esta última, como el propósito de "consultar y recuperar, de manera eficaz y oportuna, la información" y las actividades que implican las "operaciones intelectuales y mecánicas" que deben desarrollarse.
- La definición de "patrimonio documental", prevista en la fracción XLII del artículo 4 de la ley local,⁶⁴ aun cuando se ajusta en su mayor parte a lo dispuesto por la fracción XLV del diverso 4 de la ley general⁶⁵ –dado que se refiere al mismo

"...

"XXXVIII. Instrumentos de consulta: A los instrumentos que describen las series, expedientes o documentos de archivo y que permiten la localización, transferencia o baja documental; ..."

⁶² **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XL. Organización: Proceso archivístico que consiste en identificación, clasificación y ordenación de los documentos de archivo; ..."

⁶³ **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XLII. Organización: Al conjunto de operaciones intelectuales y mecánicas destinadas a la clasificación, ordenación y descripción de los distintos grupos documentales con el propósito de consultar y recuperar, eficaz y oportunamente, la información. Las operaciones intelectuales consisten en identificar y analizar los tipos de documentos, su procedencia, origen funcional y contenido, en tanto que las operaciones mecánicas son aquellas actividades que se desarrollan para la ubicación física de los expedientes; ..."

⁶⁴ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XLII. Patrimonio documental: Los documentos y registros escritos o gráficos vinculados en series documentales, producidos como resultado de las tareas o funciones de instituciones o personas, que por su naturaleza no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido a su desarrollo, además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los sujetos obligados e instituciones privadas; ..."

⁶⁵ **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...



tipo de documentos–, detallando algunos elementos establecidos en esta última que no alteran la definición, agrega otro elemento ("producidos como resultado de las tareas o funciones de instituciones o personas") que sí la limita; de ahí que no exista homogeneidad en el significado que se da a este término tanto en uno como en otro ordenamiento.

- La definición de "procedencia", prevista en la fracción XLVI del artículo 4 de la ley local,⁶⁶ no se ajusta a lo dispuesto por la fracción II del diverso 5 de la ley general⁶⁷ pues no existe precisión en diversos elementos establecidos en esta última, como el objetivo de "distinguir cada fondo documental de otros fondos semejantes" y "respetar el orden interno de las series documentales", a diferencia de la fracción II del artículo 5 de la propia ley local,⁶⁸ que se refiere a dicho principio en los mismos términos que la ley general; resultando ocioso que la ley local vuelva a definirlo, además, de manera incorrecta.
- La definición de "serie", prevista en la fracción L del artículo 4 de la ley local,⁶⁹ no se ajusta a lo dispuesto por la fracción L del diverso 4 de la ley gene-

"XLV. Patrimonio documental: A los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil; ..."

⁶⁶ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"XLVI. Procedencia: Principio de procedencia y orden original. Los documentos deben conservarse dentro del fondo al que naturalmente pertenecen y dentro de éste conservar la ordenación bajo el cual fueron producidos; ..."

⁶⁷ **Ley General de Archivos**

"Artículo 5. Los sujetos obligados que refiere esta Ley se regirán por los siguientes principios:

" ...

"II. Procedencia: Conservar el origen de cada fondo documental producido por los sujetos obligados, para distinguirlo de otros fondos semejantes y respetar el orden interno de las series documentales en el desarrollo de su actividad institucional; ..."

⁶⁸ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 5. Los sujetos obligados que refiere esta Ley se regirán por los siguientes principios:

" ...

"II. Procedencia: Conservar el origen de cada fondo documental producido por los sujetos obligados, para distinguirlo de otros fondos semejantes y respetar el orden interno de las series documentales en el desarrollo de su actividad institucional; ..."

⁶⁹ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...



ral,⁷⁰ puesto que no existe precisión y, por el contrario, sí distorsión en diversos elementos establecidos en esta última, como las características de "división de una sección", "resultado de una misma atribución general" e "integración en expedientes, de acuerdo a un asunto, actividad o trámite específico".

- La definición de "soportes documentales", prevista en la fracción LIV del artículo 4 de la ley local,⁷¹ se ajusta a lo dispuesto por la fracción LIV del diverso 4 de la ley general⁷² pues, aunque detalla el elemento "medios", respeta la amplitud de este concepto en la ley marco, dejando abierta la posibilidad de que exista algún material distinto, a través de la expresión "otro".
- La definición de "trazabilidad", prevista en la fracción LVII del artículo 4 de la ley local,⁷³ no se ajusta a lo dispuesto por la fracción LVIII del diverso 4 de la ley general,⁷⁴ ya que no existe precisión en diversos elementos establecidos en

"L. Serie: Conjunto de documentos resultado de una misma actividad, generalmente regulada por un procedimiento, unidad básica del fondo; los documentos que la integran suelen responder a un mismo tipo documental; ..."

⁷⁰ **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"L. Serie: A la división de una sección que corresponde al conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución general integrados en expedientes de acuerdo a un asunto, actividad o trámite específico; ..."

⁷¹ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"LIV. Soportes documentales: Material físico, lógico, magnético, óptico u otro además del papel, donde se registra la información del documento, siendo estos materiales audiovisuales, fotográficos, filmicos, digitales, electrónicos, sonoros, visuales, entre otros; ..."

⁷² **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"LIV. Soportes documentales: A los medios en los cuales se contiene información además del papel, siendo estos materiales audiovisuales, fotográficos, filmicos, digitales, electrónicos, sonoros, visuales, entre otros; ..."

⁷³ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"LVII. Trazabilidad: Capacidad para seguir la historia, el tránsito y la localización de un documento; ..."

⁷⁴ **Ley General de Archivos**

"Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...



esta última, como los "documentos electrónicos" y el "sistema automatizado para la gestión documental y administración de archivos", característicos de esta figura.

Por otro lado, considero que, al no prever la ley local las definiciones de "acervo", "actividad archivística", "consejo técnico", "órgano de gobierno", "órgano de vigilancia" y "subserie", propias de la materia archivística, el legislador estatal incumple el deber de armonizar su normatividad a la ley general, de acuerdo con el mandato constitucional de homogeneidad que rige en la materia.

Contrario a lo que señala la sentencia, el hecho de que la ley local, en otros de sus preceptos, contemple los términos de "acervo", "actividad archivística" y "subserie", no implica que tengan el mismo significado que les asigna la ley general. Aun cuando estos otros preceptos sean acordes con sus correlativos de la ley marco, regulan otras cuestiones y no se tiene certeza (el fallo, de hecho, lo infiere) de que, al referirse a tales términos, lo hagan en el mismo sentido.

Por su parte, la ausencia en la ley local, no sólo de las definiciones, sino de los términos "consejo técnico", "órgano de gobierno" y "órgano de vigilancia", obedece a la naturaleza jurídica otorgada al Archivo General del Estado en el artículo 96 del propio ordenamiento⁷⁵ como un órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno Estatal que, en este sentido, no requeriría tener una estructura orgánica de este tipo; lo que, como se determina en el considerando décimo, es inconstitucional.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 140/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 690, con número de registro digital: 31671.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de agosto de 2023.

"LVIII. Trazabilidad: A la cualidad que permite, a través de un sistema automatizado para la gestión documental y administración de archivos, identificar el acceso y la modificación de documentos electrónicos; ..."

⁷⁵ **Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo**

"Artículo 96. Se crea el Archivo General del Estado como un órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Hidalgo, con autonomía operativa, técnica, administrativa y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines."



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2019.

En sesión celebrada el diecisiete de marzo 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 otras cuestiones, la constitucionalidad del artículo 49, último párrafo, de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve.

Al resolver la presente acción de inconstitucionalidad el Tribunal Pleno determinó que es inconstitucional el referido artículo 49, último párrafo, de la ley en cita, en la porción normativa: "ser registrado ante el Archivo General del Estado y para su funcionamiento deberán", de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, el cual establece la obligación de registrar a los grupos interdisciplinarios ante el Archivo General del Estado.

Esta decisión se basó en que tal enunciado genera la obligación de registrar a los grupos interdisciplinarios ante el Archivo General del Estado, a pesar de que la ley general de la materia no prevé obligación en tal sentido, lo cual rompe con el orden homogéneo que ordena la Constitución General. En ese sentido, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno concluyeron que la disposición impugnada rompe con el deber de equivalencia en cuanto la integración, atribución y funciones que deben tener los diversos componentes del Sistema Local de Archivos; decisión que, respetuosamente, no compartí y, por tanto, voté en contra.

A continuación, expondré las razones que me llevaron a votar en ese sentido:

Si bien es cierto que en la ley general de archivos no se advierte alguna obligación para que los grupos interdisciplinarios locales sean registrados ante alguna instancia en particular, no considero que el hecho de que se ordene que dichos grupos interdisciplinarios sean registrados ante el Archivo General del Estado, rompa con la obligación de homologar los Sistemas Locales y Nacionales Archivísticos o que incumpla con el deber de equivalencia en cuanto la integración, atribución y funciones que deben tener los diversos componentes del Sistema Local de Archivos.

Así lo considero, debido a que no puede dejarse de lado que, conforme a lo que se regula en el precepto en análisis, cada sujeto obligado deberá establecer



un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, por lo que, dada la extensión de los sujetos obligados, considero que dicho registro simplemente busca dar certeza en cuanto a las personas que integran el grupo interdisciplinario correspondiente. De esta manera, para mí, la norma **no es inconstitucional**.

Las razones expuestas son las que motivaron que en la sesión plenaria votara en contra de la propuesta y por el reconocimiento de validez del artículo 49, último párrafo, en la porción normativa: "ser registrado ante el Archivo General del Estado y para su funcionamiento deberán", de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, y que justifican la emisión del presente voto particular.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 140/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 690, con número de registro digital: 31671.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de agosto de 2023.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el diez de agosto de dos mil veintiuno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversas disposiciones, entre ellas, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tabasco, Zacatecas, para el ejercicio fiscal 2021.

En términos generales coincidí con la propuesta, salvo por lo que hacía a la propuesta de inconstitucionalidad del artículo 79, fracción III de ese ordenamiento, que si bien no fue invalidado (al desestimarse la acción por no alcanzarse la mayoría calificada)¹ tampoco fue declarada su constitucionalidad y, a mi pa-

¹ Además de la suscrita, votaron en contra los Ministros Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y el presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; votaron a favor los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena,



recer, dicho artículo es constitucional y comparto las razones en el presente voto particular.

El texto de dicho precepto es el siguiente:

"Artículo 79. Los permisos que se otorguen para celebraciones causarán derechos en Unidades de Medida y Actualización Diaria de conformidad con lo siguiente:

"...

"III. Cierre de calle 1.6350."

El proyecto de sentencia proponía, reitero, declarar la invalidez de la norma impugnada por considerar que su redacción no genera certeza respecto de las celebraciones que requerirán del pago de la contribución señalada. Además, porque el servicio que grava dicha disposición no guarda relación con el costo que para el Estado representa la emisión del permiso.

En relación con este tema, como ya señalé, la propuesta fue desestimada debido a que no alcanzó una mayoría de ocho votos de los integrantes del Tribunal Pleno en favor de la invalidez.

Razón de la disidencia y voto particular

No compartí las razones que el proyecto exponía originalmente, pues en mi opinión, la norma señalada no vulnera el derecho de seguridad jurídica ni tampoco el principio de proporcionalidad tributaria, por lo que debió declararse su constitucionalidad.

Desde mi punto de vista, la porción normativa no deja lugar a dudas de que el cobro se actualiza cuando las personas pretenden realizar una celebración y para ello necesitan cerrar una calle. Sin importar el tipo de celebración (fiesta, bautizo, quince años, o incluso alguna procesión religiosa con motivo de alguna fiesta patronal) el punto a observar es que dicho evento social se lleve en un espacio público y que para ello deba cerrarse una calle. Por esa razón, no me

Juan Luis González Alcántara Carrancá, la Ministra Yasmín Esquivel Mossa con salvedades, los Ministros José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández apartándose de las consideraciones.



parece que la norma sea vaga o que genere tal indefinición que no sea posible determinar su campo de aplicación.

Tampoco considero que la disposición impugnada vulnere el principio de proporcionalidad tributaria en materia de cobro de derechos. Como se observa, la norma grava la expedición de un permiso específico para que se cierre una calle y se lleve a cabo una celebración. Esto implica que, para la prestación del servicio, el Municipio de Tabasco, Zacatecas, despliegue una serie de actividades como, por ejemplo, alguna especie de inspección, revisión, identificación de planos, análisis de la viabilidad, cierre vial sin afectar a terceros, entre otros. Por lo que se puede sostener que el monto de 1.6350 unidades de medida y actualización [UMA] (que equivale, apropiadamente, a ciento cuarenta y seis pesos) no es un cobro exorbitante o desproporcionado, sino que es razonable con el gasto que debe desplegar el Municipio para el otorgamiento del servicio solicitado.

Además, la citada contribución encuentra su base en los usos y costumbres que hay en muchas entidades de nuestro país, donde es común que las personas lleven a cabo eventos en la vía pública y, en ese sentido, el establecimiento de este tipo de derechos permite al Municipio allegarse de recursos.

Por las razones antes expuestas considero que debió reconocerse la validez de la norma, y sustentarse en que es constitucional por no vulnerar el derecho de seguridad jurídica ni el principio de proporcionalidad tributaria.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 31/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo I, diciembre de 2021, página 537, con número de registro digital: 30267.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 187/2021.

En la sesión celebrada el veintisiete de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por diversos diputados integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión en contra de varias



disposiciones del Presupuesto de Egresos para la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós (PEF).

La mayoría de los integrantes del Pleno¹ determinó sobreeser en la acción de inconstitucionalidad al considerar que los artículos del PEF y las asignaciones presupuestarias impugnadas no tienen las características de las normas generales, decisión que **respetuosamente no comparto**.

Comentarios previos

Los accionantes impugnaron los artículos 2, 3, 6, 7, 21, 22, 23, 24, 32, 33, 34 y 36 del PEF, así como los siguientes *anexos*:

Anexos	13. Erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres.
	16. Medio ambiente y recursos naturales.
	18. Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes.
	19. Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos.
	22. Ramo 33, aportaciones federales para entidades federativas y Municipios.
32. Adecuaciones aprobadas por la Cámara de Diputados.	

Por otro lado, los accionantes combatieron la *disminución presupuestaria* de los siguientes programas de desarrollo:

- **Programa para el bienestar integral de los pueblos indígenas** (Anexos 13 y 18).
- **Programa de apoyo a la educación indígena** (Anexo 18).
- **Educación y cultura indígena** (Anexo 19).

¹ La decisión de sobreesimiento fue aprobada por una mayoría de ocho votos de las Ministras Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf y Norma Lucía Piña Hernández y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, así como la suscrita Ministra votamos a favor de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.



- **Atención de planteles federales de educación media superior con estudiantes con discapacidad** (Anexo 18).
- **Programa de atención a personas con discapacidad** (Anexo 18).

La mayoría del Pleno consideró que la materia de impugnación no consistió en normas generales que gocen de las características de abstracción y generalidad, sino que son actos administrativos que no pueden ser analizados a través de la acción de inconstitucionalidad.

Razones de la disidencia

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2021,² determinó que si es posible impugnar un presupuesto de egresos en una acción de inconstitucionalidad **ya que éste tiene el carácter de norma general.**

En dicho precedente se estableció que el presupuesto de egresos constituye un acto legislativo que prevé y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo de tiempo determinado.

Desde mi perspectiva, los presupuestos de egresos contienen una configuración normativa compleja, lo que es inherente a su función porque en ellos se fijan los diferentes montos para el gasto público, pero a la vez constituyen instrumentos programáticos que establecen cargas, deberes, obligaciones y finalidades concretas de actuación.

La complejidad que apunto implica que el PEF pueda contener tanto actos administrativos como normas jurídicas, pero en ambos casos entraña una ley general que puede ser impugnada a través de la acción de inconstitucionalidad. Al entrañar una generalidad normativa, se actualiza la procedencia de este medio de control abstracto, aunque puedan existir actos administrativos con-

² Fallada el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno. La procedencia de la acción fue aprobada por mayoría de ocho votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández en contra de la afirmación de que el presupuesto reclamado es una norma general, y la suscrita, y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek en contra de la afirmación de que el presupuesto reclamado es una norma general, Alberto Pérez Dayán y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá votaron en contra.



cretos. Además, en este caso, los anexos se impugnan de manera integral junto con el PEF, en ese sentido, no podemos tomarlos como meros actos, pues no puede ignorarse su vinculación con el propósito de la norma de la que emanan y con la que se relacionan, es decir, del PEF. Los anexos no perviven de forma aislada, ni se impugnan de manera autónoma, sino dentro del entramado de la norma general presupuestaria y como parte de ésta.

La misma postura sostuvo al votar en la Primera Sala la controversia constitucional 209/2021,³ en la que se analizó el PEF para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno. Consideré que ese instrumento es una norma de carácter general formal y materialmente frente a sus características de generalidad, abstracción e impersonalidad porque, examinado en forma integral, constituye los lineamientos para el ordenado y correcto gasto público.

En la presente acción de inconstitucionalidad, los numerales y las partidas impugnadas contienen lineamientos para el correcto y ordenado gasto público, principalmente en materias de bienestar integral, educación y cultura de los pueblos indígenas, así como educación media superior y atención a personas con discapacidad. Esta razón adicional abona en que resulte conducente y necesario analizar si un precepto o partida presupuestal impacta en algún derecho fundamental de las personas a la luz de los principios de abstracción y generalidad que caracterizan a las normas generales **y ese aspecto requiere del estudio de aspectos de fondo** que no son pertinentes al calificarse la procedencia de la acción de inconstitucionalidad. La postura contraria, es decir, que toda impugnación en contra del PEF resulta improcedente, deja fuera cualquier posibilidad de un control constitucional del presupuesto.

Por lo anterior, no comparto la decisión de la mayoría del Pleno de sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que formulo este voto particular.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 187/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de agosto de 2023 a las

³ Fallada en la Primera Sala el primero de junio de dos mil veintidós. Este asunto fue discutido en cuanto a la naturaleza del PEF para determinar a qué órgano de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación le correspondía la competencia (si a la Primera Sala o al Pleno), en dicho apartado, la votación fue por mayoría de cuatro votos a favor de que el asunto lo resolviera la Primera Sala de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en tanto que la suscrita votó en contra.



10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 5, con número de registro digital: 31645.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2022 Y SU ACUMULADA 30/2022.

En la sesión celebrada el veinticuatro de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y diversos diputados integrantes de la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua en contra de diversos artículos de la Ley Estatal de Derechos de dicha entidad federativa.

Las accionantes impugnaron la validez de, entre otros, los artículos 5, fracción II, y 247, fracción II, que establecen cuotas por la reproducción de copias simples. El texto de dichos preceptos es el siguiente:

"**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 UMAs¹**

"..."

"**Artículo 247.** Por los servicios prestados por el Instituto de Formación y Actualización Judicial, se pagarán los derechos conforme a las siguientes cuotas:

"..."

¹ El valor de la Unidad de Medida de Actualización en dos mil veintidós es de \$96.22 pesos, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultable en: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>



"II. Copia simple de tamaño carta u oficio: 0.0168 UMAs

"..."

La mayoría de los integrantes del Pleno² declaró la invalidez de esos preceptos al considerar que son contrarias al principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política del País³ al considerar que el cobro de tales montos no responde al gasto que efectuó la autoridad que expide el servicio.

Razón de la disidencia

No comparto el criterio mayoritario de invalidar las normas que contemplan el cobro de hasta \$2.00 (dos pesos 00/100 M.N.) por la expedición de copias simples. En mi opinión, como lo sostuve en la acción de inconstitucionalidad 51/2021,⁴ al establecer un derecho, el legislador respeta el principio de proporcionalidad cuando, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, establece el cobro reflejando un **razonable equilibrio** entre el monto fijado y la prestación del servicio. Esto no tiene el alcance de exigir que en todos los casos justifique pormenorizadamente la relación entre el precio y el servicio, y menos aún que haya una correspondencia exacta entre éstos, porque los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.⁵

² En cuanto a dichos preceptos, se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras Yasmin Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf y Norma Lucía Piña Hernández; y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Luis María Aguilar Morales y la suscrita votamos en contra.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "**Artículo 31**. Son obligaciones de los mexicanos: ... **IV**. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

⁴ Resuelta el cuatro de octubre de dos mil veintiuno, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek y la suscrita votamos en contra.

⁵ La postura de que no es necesaria una exacta correspondencia entre el monto del derecho fue fijada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia número P./J. 3/98, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, p. 54. Registro digital: 196933. Primer precedente: Amparo en revisión 963/92.



Por ello, al analizarse el cobro de un derecho a la luz del principio de proporcionalidad tributaria debe observarse la manera en la que se presta el servicio en la práctica para determinar si el monto establecido resulta exorbitante o, al contrario, es razonable, y esto atendiendo al gasto que despliega la autoridad para realizar la actividad gravada.

En el caso, los artículos impugnados establecen las cuotas de \$1.00 y \$2.00 pesos, respectivamente, por el servicio que presta el Poder Ejecutivo Local y el Instituto de Formación y Actualización Judicial, consistente en la reproducción de una copia fotostática simple en papel tamaño carta u oficio.⁶

Desde mi perspectiva, si bien tal servicio, que es prestado a granel desde oficinas públicas, implica la utilización de fotocopadoras, hojas, tinta y hasta gasto de electricidad, intervención de empleados y otro conjunto de requerimientos, lo cierto es que alcanza escalas en donde pudiera considerarse que los costos quedan absorbidos tomando en cuenta el volumen de solicitudes del servicio, es decir, el número de fotocopias que va realizando la oficina pública. Por este motivo es que considero que el pago de \$1.00 o \$2.00 pesos por hoja fotocopiada resulta razonable, aunque el legislador no haya puntualmente desglosado el valor de cada insumo que se ocupa en el servicio ni lo haya justificado de forma contable.

Dado el tipo de servicio, así como la cuantía de la cuota frente al gasto de recursos que involucra, considero que no era necesario que el legislador local formulara una motivación reforzada, así que entonces voté por la validez de los artículos de la Ley Estatal de Derechos de Chihuahua. Éstos no vulneran el principio de proporcionalidad tributaria en materia de cobro de derechos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 12/2022 y su acumulada 30/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 27, Tomo I, julio de 2023, página 433, con número de registro digital: 31611.

⁶ Los montos reales son \$1.12 y \$1.61 pesos, sin embargo, se mencionan los montos de \$1.00 y \$2.00 de acuerdo con la regla prevista en el artículo 4, párrafo segundo, de la ley reclamada, consistente en que el monto debe ajustarse a la unidad del peso inmediata anterior en cantidades que incluya de uno hasta cincuenta centavos y a la unidad del peso inmediata superior las que contengan cantidades mayores de 51 y hasta 99 centavos.



VOTO PARTICULAR Y ACLARATORIO DEL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 112/2020.

I. Antecedentes

1. En la sesión de dieciséis de marzo 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, demandando 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, publicados mediante el Decreto 300 el veinte de enero de dos mil veinte en el medio oficial local.
2. Las cuestiones jurídicas que se resolvieron fueron las siguientes: ¿son inconstitucionales los requisitos para acceder al cargo de facilitador, previstos en el artículo 128, fracción IV? (tema 1), ¿es inconstitucional el requisito para acceder al cargo de titular del órgano interno de control, previsto en el artículo 86, fracción III? (tema 2).

II. Razones de la mayoría

3. En el estudio de fondo (apartado sexto), en el *Tema 1*, el Pleno determinó declarar la invalidez de la fracción III del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, pues de oficio advertimos que el Congreso Local no tiene facultades para regular los requisitos de acceso y permanencia para acceder al cargo de facilitador, pues este ejerce una función inherente a la solución alternativa de controversias en materia penal, la cual es una competencia exclusiva del legislador federal conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.
4. En el *tema 2*, declaramos la invalidez de la fracción III del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía local, pues el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar el cargo de titular del órgano interno de control no satisface un escrutinio ordinario, específicamente la grada de instrumentalidad, ya que dicho servidor público no realiza funciones de procuración de justicia y la norma es sobre inclusiva.
5. En las causas de improcedencia y sobreseimiento (apartado cuarto) desestimamos que la participación del Ejecutivo local se haya limitado a promulgar la ley impugnada, pues dicha causal no se prevé en la Ley Reglamentaria de las



Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, y el acto de promulgación involucra a dicha autoridad en la emisión de la norma reclamada, por lo que debe responder por ello frente a la Constitución Federal.

6. Por otra parte, señalamos como hecho notorio que el treinta de septiembre de dos mil veintidós se publicó en el medio oficial del Estado el Decreto 184, por medio del cual se reformó la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, por lo que, de oficio, cesaron los efectos por cambio en el sentido normativo de los artículos 14, fracción III, 42, fracción III y 59, fracción III, ya que la reforma modificó su ámbito personal de aplicación al modificar preceptos relacionados como el 9, 17 al 22 y el 40 D de la misma ley orgánica.
7. Con esa reforma, el requisito impugnado, consistente en "no haber sido condenado por delito doloso", ahora resultaba exigible para cargos que antes no estaban contemplados, y en otros casos dejó de ser exigible para cargos que sí estaban contemplados al momento de la impugnación. Por ende, sobreseímos los artículos 14, fracción III, 42, fracción III y 59, fracción III, de la ley orgánica de la fiscalía local.
8. Asimismo, se sobreseyó por cesación de efectos respecto de los artículos 142 y 143, porque fueron derogados por la misma reforma de treinta de septiembre de dos mil veintidós.
9. En la sentencia se precisó que las normas impugnadas no tenían naturaleza penal, por lo que una hipotética declaratoria de invalidez sólo se proyectaría al futuro, sin efectos retroactivos en términos del artículo 105, fracción III, párrafo segundo, constitucional.

III. Razones de la disidencia y la aclaración

10. Estoy a favor de la invalidez de los artículos 86 y 128 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, así como del sobreseimiento de los diversos 14, 42 y 59, en sus respectivas fracciones III del mismo ordenamiento.
11. Lo que motiva mi presente **voto particular** es que estoy en contra de que se hayan sobreseído los artículos 142 y 143, pues según se sostiene en la sentencia dichos preceptos cesaron sus efectos al haber sido derogados con la reforma de septiembre de dos mil veintidós, y dado que no se trata de disposiciones de naturaleza penal, se afirma que su posible invalidez no conllevaría efectos retroactivos.



12. En mi opinión, los artículos 142 y 143 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes debieron ser analizados en el fondo a pesar de que fueron derogados, pues se trata de normas pertenecientes al derecho administrativo sancionador, y en términos de lo aprobado recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 88/2021, 194/2020 y 52/2021,¹ la invalidez de ese tipo de normas conlleva efectos retroactivos al momento en que entraron en vigor.
13. Esos preceptos forman parte de un sistema normativo en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, pues el artículo 142 considera faltas no graves y el diverso 143 considera faltas graves el incumplimiento de algunas obligaciones previstas en los numerales 135 y 140 de la misma ley;² esto es, se trata de disposiciones que prevén faltas calificadas pertenecientes al derecho administrativo sancionador.
14. Al tratarse de normas de dicho ámbito, su hipotética invalidez habría conllevado efectos retroactivos según lo resuelto por primera vez en la acción de inconstitucionalidad 88/2021, donde con fundamento en los artículos 105, penúltimo párrafo y 1o. de la Constitución Federal,³ determinamos retrotraer la invalidez

¹ Acciones de inconstitucionalidad 88/2021, fallada el veintiocho de febrero de dos mil veintitrés por mayoría de siete votos en el sentido de darle efectos retroactivos a las normas relativas al derecho administrativo sancionador (ponencia del Ministro Aguilar Morales); 194/2020, fallada el seis de marzo de dos mil veintitrés por mayoría de seis votos en el mismo sentido (ponencia del Ministro Laynez Potisek); y, 52/2021, fallada el siete de marzo de dos mil veintitrés por mayoría de seis votos en el mismo sentido (ponencia del Ministro Pardo Rebolledo).

² "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;

"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."

³ "Artículo 1o. ...

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. ..."



de las normas de la Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Colima a la fecha de su entrada en vigor, pues las normas formaban parte de un procedimiento administrativo sancionador en el cual rigen con matices y modulaciones los principios generales del derecho penal.⁴

15. Una vez determinado que la invalidez de las normas de derecho administrativo sancionador se retrotrae al momento en que entraron en vigor, lo lógico habría sido que el Pleno aprovechara consecuentemente este asunto para fijar el criterio de que no cabe el sobreseimiento por cesación de efectos respecto de este tipo de normas.
16. La finalidad que persiguen los efectos retroactivos es que los sujetos que fueron sancionados administrativamente puedan resultar beneficiados con la inconstitucionalidad que declare la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especialmente aquellos que fueron sancionados con la aplicación de la norma desde su entrada en vigor.⁵
17. Una determinación distinta, esto es, invalidar no desde la entrada en vigor de la norma sino a partir de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Congreso de la entidad, como normalmente hacemos, conllevaría incumplir nuestra obligación de proteger los derechos fundamentales de las personas que están siendo afectadas por una norma sancionatoria que ya declaramos inconstitucional.
18. Es esta razón de proteger los derechos de las personas la que me lleva a sostener mi criterio, contrario al de la mayoría, de que las normas impugnadas relacionadas con el derecho administrativo sancionador debieron estudiarse en el fondo con independencia de si fueron materia de una modificación legislativa que pudiera implicar un sobreseimiento por cesación de efectos, pues

⁴Artículo 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. ..."

⁴ Véase los párrafos 87 y 88 de la acción de inconstitucionalidad 88/2021.

⁵ Expresé esta idea desde que propuse al Pleno imprimir efectos retroactivos a la invalidez de las normas de derecho administrativo sancionador cuando resolvimos la acción de inconstitucionalidad 88/2021; al respecto, véase el "Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 28 de febrero de 2023", pp. 45-46.



una eventual declaratoria de invalidez con efectos retroactivos beneficiaría a quienes fueron sujetos de la aplicación de la norma desde el momento en que entró en vigor y hasta que fue modificada en sede legislativa.

19. Una interpretación constitucional en este sentido, fundada en la interpretación sistemática de los artículos 105 y 1o. constitucionales, protege derechos y beneficia en la práctica a las personas, sin posponer para otros medios de control lo que por oportunidad y deber constitucional pudimos resolver en esta acción de inconstitucionalidad.
20. Congruente con lo expuesto, realizo igualmente el presente **voto aclaratorio** para señalar que desde mi perspectiva debieron tenerse por impugnados en la precisión de la litis, además de los artículos 86 y 128, los diversos 142 y 143 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, sobreseídos como ya se vio por determinación mayoritaria del Tribunal Pleno.
21. Respetuosamente.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 112/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de julio de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 27, Tomo I, julio de 2023, página 340, con número de registro digital: 31625.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de julio de 2023.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2022.

1. En sesión de cinco de junio de dos mil veintitrés el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra el artículo 21, fracción LII, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Educación del Estado de Durango, en su texto derivado del decreto 151 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós. El tema por resolver fue determinar si el Congreso Local violó el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas.



I. Razones de la decisión.

2. En la resolución se hace un recuento de los diversos precedentes que se han resuelto sobre el tema de consulta a las personas con discapacidad con motivo de la emisión de leyes que incidan en su esfera de derechos, y se destaca que la consulta en cuestión debe cumplir con los siguientes elementos mínimos: debe ser previa, pública, abierta y regular, estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, accesible, informada, significativa, con participación efectiva, y transparente.
3. En la sentencia se concluye que las normas impugnadas son susceptibles de afectar los derechos de las personas con discapacidad, ya que: repercuten en la forma en que ese sector social puede participar del servicio público de educación; implican una medida directamente relacionada con su acceso real y efectivo a la educación; y se incide de manera específica en la situación de personas con discapacidad auditiva o visual.
4. No obstante lo anterior, el Congreso demandado no respetó el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad, ya que del procedimiento legislativo no se constata esa situación, pues sólo se advierte la presentación de la iniciativa por parte de diversos diputados, su turno a las comisiones legislativas correspondientes, la aprobación del dictamen legislativo en el Pleno del Congreso Local y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del Gobernador del Estado.
5. En la resolución se precisa que los preceptos legales impugnados no se limitan a establecer un contexto general que requiera de disposiciones específicas posteriores para concretarse, ya que contiene obligaciones que deben implementarse de manera inmediata por la autoridad educativa local.
6. También se hace un ejercicio comparativo en los párrafos 49 y 50 y se sostiene que las normas impugnadas no son una reiteración exacta del contenido de las leyes generales que regulan la facultad de desarrollar políticas públicas concretas a efecto de garantizar el derecho a una educación inclusiva de las personas con discapacidad.
7. Por tales razones, se declaró la invalidez de las normas impugnas, cuyos efectos se postergaron por doce meses y se vinculó al Congreso del Estado de Durango para que dentro de ese plazo y, previo al desarrollo de la consulta respectiva, se emita la legislación correspondiente.



II. Razones de la disidencia.

8. Si bien compartí que en la emisión del decreto impugnado el legislador local incumplió con la obligación convencional que tenía de haber efectuado una consulta a las personas con discapacidad, en la que observara los elementos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como lo hice en la acción de inconstitucional 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como en la diversa 206/2020 (consideraciones que a continuación reitero), difiero de la consideración referente a que las normas impugnadas no son una reiteración exacta del contenido de la Ley General en la materia (A), y aquella relativa a que deben postergarse los efectos de la declaratoria de invalidez (B).

A) Supuesto que exceptúa la obligación de realizar la consulta.

9. Como señalé desde la discusión de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, considero que, estando frente a una legislación "sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad", el único supuesto en el que podemos concluir que no es necesario realizar una consulta es aquel en el que las autoridades públicas de los Estados acreditan que la cuestión examinada "no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad". Dado que la consulta previa es parte integrante del proceso legislativo, corresponde al legislador la carga de la prueba, partiendo de que, por regla general, esta consulta es necesaria cuando nos encontramos ante "cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad".

10. No comparto la visión de que una ley que replica una primera legislación en la que se realizó una consulta automáticamente queda exenta de la obligación convencional. Me parece que esta excepción no se encuentra prevista en el texto convencional, fuente de la obligación analizada. No desconozco que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, antes citado, establece la obligación de consultar en la "adopción de decisiones"; sin embargo, contrario a lo que algunos de mis pares han sostenido, no interpreto en esa expresión que queden exentos procesos que tienen como objetivo emitir leyes que dupliquen una legislación ya existente. En pocas palabras, no comparto que sólo se "adopten decisiones" en un proceso legislativo, cuando se legislan cuestiones sustantivamente novedosas.

11. Se adoptan decisiones y se crean nuevas decisiones, cada vez que un proceso legislativo agota los actos que lo integran. Incluso para duplicar una legislación existente, la Constitución prevé un proceso deliberativo, núcleo de nuestra democracia. Duplicar es una decisión y, por lo tanto, para adoptarla, es nece-



sario consultar a las personas con discapacidad. En suma, deben consultarse todas las medidas legislativas sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, con independencia de si con éstas se duplican de leyes existentes o se expiden, modifican o abrogan leyes originales o novedosas.

12. Hasta aquí he expresado por qué no comparto esa interpretación de la Convención y, por lo tanto, por qué rechazo lo que para mí es la creación de una excepción a la multicitada obligación de consulta. Ahora bien, concediendo que estamos frente a un problema interpretativo, con dos aristas plausibles, considero pertinente señalar que, la opción contendiente, conlleva problemas fácticos importantes.
13. Por un lado, las necesidades de las personas con discapacidad pueden variar a través de los años, por lo que en cada proceso legislativo que toque cuestiones relacionadas con ellas, debería existir, desde mi punto de vista, esa consulta. Por ejemplo, una ley federal que regula el acceso a la movilidad de personas con cierto tipo de discapacidad en dos mil veinte, a pesar de haber sido consultada y aprobada convencionalmente, no tendría por qué seguir resultando adecuada para las necesidades de las personas con discapacidad diez años después, cuando una entidad federativa decide replicarla. Negar lo anterior, me llevaría a considerar a las barreras sociales a las que se enfrentan las personas con discapacidad como constantes.
14. Esta nueva consulta, además de cumplir con la obligación convencional de escuchar a las personas con discapacidad, podría generar la implementación de cambios necesarios que hayan sido observados, precisamente, desde la vigencia de la ley federal, en el ejemplo planteado. Asimismo, permitirá que las personas con discapacidad que habiten dentro de la entidad federativa respectiva puedan comprender en su totalidad el contenido de la ley local. Ambas preocupaciones se encuentran comprendidas en la referida Convención.
15. Por otro lado, dependiendo del ámbito de la regulación (por ejemplo, a nivel federal o a nivel local), variará también la manera de delimitar la representación de las personas con discapacidad, por lo que los resultados de la consulta podrían también variar. Variará también, en algunos casos, el grado de especificidad requerido. Negar lo anterior, me llevaría a considerar a las personas con discapacidad como una entidad homogénea.
16. Las razones anteriores me hacen disentir de los párrafos precisados (49 y 50), pero, en general y, sobre todo, de la interpretación subyacente del multicitado



artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

B) Postergación de los efectos de la declaración de invalidez.

17. En el párrafo 61 de la sentencia se señala que dicha postergación por un plazo de doce meses permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las porciones normativas invalidadas.

Como lo he sostenido reiteradamente, en mi opinión, no le corresponde a este Alto Tribunal juzgar, sin haber mediado una consulta, si una ley es benéfica o no para la población que tenía derecho a ser consultada, puesto que solamente es posible arribar a esa conclusión habiendo escuchado a los grupos afectados por la medida legislativa. Por ello, no me parece que se trate de una razón válida para que la sentencia no surta efectos inmediatos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 106/2022 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 468, con número de registro digital: 31670.

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2019.

En la sesión celebrada el diecisiete de marzo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en contra de distintos artículos y la existencia de diversas omisiones de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve.

Contexto y antecedentes

Para comprender el trasfondo de este asunto es necesario tomar en cuenta que el siete de febrero de dos mil catorce fue publicada en el Diario Oficial de la Fe-



deración una trascendental reforma en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos. En lo que aquí interesa, esta reforma adicionó al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la fracción XXIX-T, a través de la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Archivos, en los siguientes términos:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

En cumplimiento de este precepto, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Archivos, misma que se publicó el quince de junio de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación. Como se desprende del Texto Constitucional, esta ley tiene dos objetivos: **i)** establecer la organización y **administración homogénea** de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y, **ii)** determinar las **bases** de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

En relación con las bases para la organización y funcionamiento de los sistemas de archivos resultan de gran relevancia para las entidades federativas los artículos 70 y 71 de la ley general.¹

¹ **"Artículo 70.** Cada entidad federativa contará con un Sistema Local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."

"Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



El artículo 70 dispone que cada entidad federativa contará con su propio Sistema Local de Archivos, el cual define como "el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."

Por su parte, el artículo 71 establece una **base institucional mínima** con la que deben contar los Sistemas Estatales de Archivos, al disponer que éstos se conformarán por: **i)** un Consejo Local de Archivos, que será el órgano coordinador del sistema y en los cuales deberán tener participación los Municipios o las Alcaldías en el caso de la Ciudad de México; y, **ii)** un Archivo General Estatal, que será la instancia especializada en materia de archivos y que estará a cargo de un director general con el rango de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente. A partir de este marco institucional mínimo, el último párrafo del mismo artículo dispone que todas las entidades federativas, en sus respectivas leyes locales de archivos, "desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales **equivalentes** a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

En cumplimiento del artículo cuarto transitorio de la ley general,² el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo expidió la Ley de Archivos de dicha entidad federativa con el propósito de adecuarse al nuevo marco constitucional y de la ley general, misma que fue impugnada por el INAI en la presente acción de inconstitucionalidad. Los conceptos de invalidez planteados por el INAI se centraron en cuestionar aspectos relativos a la integración, atribuciones y funcionamiento de distintos componentes del Sistema Local de Archivos de Hidalgo. Siendo así, la principal cuestión a resolver fue determinar si el legislador hidalguense había establecido en su ley local un sistema de archivos **equivalente** al sistema previsto en la ley general para todo el país.

Aunque comparto en su mayor parte el sentido y las consideraciones de la resolución del Tribunal Pleno, tengo algunas consideraciones con matices distintos en relación con el parámetro de regularidad constitucional definido en la ejecutoria, los cuales desarrollo en un **voto concurrente**. Por otra parte, no acompañé la decisión de la mayoría en algunos temas puntuales, respecto de los cuales formulo un **voto particular**.

² "Cuarto. En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las Legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente Ley. ..."



I. VOTO CONCURRENTENTE

Comentarios previos

Antes de señalar el porqué de mi concurrencia con la presente acción de inconstitucionalidad 140/2019, considero prudente reseñar de manera sucinta qué pasó con dicho parámetro en los primeros dos precedentes que votamos en materia de Sistema Nacional de Archivos.

En la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**, donde analizamos la Ley de Archivos de Colima, y que votamos el tres de mayo de dos mil veintiuno, se propuso un parámetro deferente hacia las entidades federativas, acorde, a mi juicio, a la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional, y por ello la compartí, además de que aquél fue un parámetro muy claro, pertinente y sucinto.³ Ese parámetro estaba subsumido en el preámbulo del tema 2.1, de manera que, aunque no lo votamos en sus méritos, lo aprobamos al estar subsumido (el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea fue el único que señaló no compartir el parámetro propuesto).

Sobre el mandato de equivalencia de los Sistemas Locales con el nacional, conviene resaltar lo señalado al resolverse dicha acción de inconstitucionalidad 101/2019. En ella el Tribunal Pleno sostuvo que lo más respetuoso con el marco competencial era entender que este mandato tiene un carácter funcional. Es decir, que "se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando, las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los Sistemas Locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno".⁴

Sin embargo, este parámetro aceptado en la 101/2019 cambió al día siguiente, pues el cuatro de mayo de dos mil veintiuno votamos la **acción de inconstitucionalidad 141/2019** (relativa a la Ley de Archivos de Jalisco), donde se sostuvo que la Ley General de Archivos, en tanto se trata de una ley general "distribuye" competencias, y en términos generales se interpretó que las atribuciones de las entidades federativas se suprimían frente a la existencia de una ley general.

³ Se estableció que ni la Constitución Política del País, ni la Ley General de Archivos mandataron a las entidades federativas para que legislaran sus Sistemas Locales en términos idénticos o como una réplica del Sistema Nacional, sino sólo de forma equivalente.

⁴ Párrafo 83 de ese engrose.



Yo no compartí la propuesta, sólo estuve a favor del sentido (en tanto que sí existe entre la obligación de los Estados de homologar sus leyes de archivos a la ley general), así que en la sesión en la que discutimos aquel asunto dije: "No se distribuyen competencias. Hay un marco de respeto. Principio que, incluso, retoma el artículo 64 de la ley general".⁵ Si bien varios de nosotros nos manifestamos en este sentido (a mi parecer fuimos al menos cuatro quienes señalamos expresamente esta cuestión al momento de votar este parámetro de la acción de inconstitucionalidad 141/2019), el parámetro fue aprobado por la mayoría.

Yo sigo compartiendo en términos generales el parámetro breve y concreto que aprobamos en el primero de los precedentes (**101/2019**). De manera que, como en la presente acción de inconstitucionalidad 140/2019 se transcriben exhaustiva y largamente las consideraciones de la diversa 141/2019 (parámetro de regularidad constitucional), mantengo mi concurrencia en este tema.

Por cierto, a mi parecer es inapropiado retomar esas consideraciones, pues debieron transcribirse las del primer asunto en la materia (101/2019) o en todo caso las de alguno otro posterior que guarde identidad de criterio (como la 132/2019). Además, hay una incongruencia notable en este delicado tema al transcribir las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 141/2019 (muy alejadas del parámetro definitivo del Tribunal Pleno) y después decir que ese parámetro se desarrolla también en las diversas 101/2019, 122/2019 y 132/2019 pues, como ya expuse, la 101/2019 se opone en la parte medular del criterio a la 141/2019; mientras que la 122/2019 sigue a la 141/2019, y la 132/2019 a la 101/2019. Es decir, en este punto medular que es la fijación de la competencia, se incorpora una mezcla de perspectivas contradictorias entre sí, de la cual me aparto.

A mi parecer basta señalar que el artículo 64 de la Ley General de Archivos establece una coordinación "en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los municipios."

⁵ "Artículo 64. El Sistema Nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

"Las instancias del Sistema Nacional observarán lo dispuesto en las resoluciones y acuerdos generales que emita el Consejo Nacional.

"El Sistema Nacional y los Sistemas Locales se coordinarán en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México."



Ese marco de respeto no es una frase vacua o un recurso retórico, lo que en este caso está indicando es que en materia archivística los Estados no están obligados a replicar esquemas y modelos diseñados para el régimen federal, pues ello socavaría la soberanía interior que les otorga el artículo 40 constitucional⁶ (este es el "marco de respeto"). No se trata de que los Estados se "supriman atribuciones" (como se dijo en la acción de inconstitucionalidad 141/2019) sino de **orientar sus atribuciones** al fin común impuesto por la Constitución.

De hecho, en armonía con este régimen federal, el artículo 71 de la misma ley archivística dispone que "[l]as leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales **equivalentes** a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional". Al respecto, encuentro que tal "equivalencia" permite, a su vez, la concreción del artículo 73 constitucional (inciso XXIX-T), que ordena una organización y administración **homogénea** de los archivos de los diversos órdenes de gobierno del país.

II. VOTO PARTICULAR

a) **Discrepancias en las definiciones de "conservación de documentos" y "trazabilidad"**

A decir de la mayoría,⁷ la circunstancia de que en la fracción XV del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo⁸ no se reproduzca de forma literal el texto de la definición de "**conservación de documentos**" (previsto en la fracción XVIII del artículo 4 de la Ley General Archivos),⁹ podría trastocar la homologación de los procesos archivísticos de los documentos electrónicos

⁶ "**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."

⁷ De nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández 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 y la suscrita votamos en contra.

⁸ "**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ... **XV.** Conservación de documentos: Son las acciones directas e indirectas que tienen por objeto garantizar la transmisión del documento con el mismo aspecto, forma y contenido, en que ha llegado a los sujetos obligados, evitando alterar sus materiales y su función; ..."

⁹ "**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ... **XVIII.** Conservación de archivos: Al conjunto de procedimientos y medidas destinados a asegurar la prevención de alteraciones físicas de los documentos en papel y la preservación de los documentos digitales a largo plazo."



en lo que respecta a su conservación a largo plazo; por ello, se declaró la invalidez de esa fracción. La decisión mayoritaria se respaldó en que, a diferencia de la Ley General de Archivos, la definición "conservación de documentos" prevista en la ley local de la materia omite incluir la preservación de los documentos digitales a largo plazo.

No comparto esa conclusión. Si bien la definición de **conservación de documentos**, prevista en la fracción XV del precepto impugnado, omite referirse a la preservación de los documentos digitales a largo plazo (tal como sí lo hace el artículo 4, fracción XVIII, de la Ley General de Archivos), lo relevante es que ello está contenido en la definición de **preservación digital**, en la diversa fracción XLV del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, la cual se refiere a las "Acciones específicas cuyo fin último y a largo plazo es asegurar la permanencia y acceso al contenido de documentos digitales a lo largo del tiempo. ..."¹⁰

Por ello, si la referencia a la preservación de los documentos digitales a largo plazo se encuentra en una definición diversa (**preservación digital**) que contempla la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, no encuentro de qué manera se trastocaría la homologación de los procesos archivísticos de tales documentos electrónicos en lo que respecta a su conservación a largo plazo.

Máxime cuando, al votar la **acción de inconstitucionalidad 141/2019**,¹¹ se validó un concepto similar de "**conservación de archivos**", previsto en el artículo 3o., fracción XI, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, pese a que no se hacía referencia a documentos digitales. En aquel precedente se razonó que, aunque la definición no mencionaba expresamente a los documentos digitales, debía interpretarse que sí los incluía, por lo que dicha omisión "no torna inconstitucional la norma en la porción impugnada, puesto que la referida conservación de archivos está dirigida a proteger los documentos, con independencia de su soporte documental".

¹⁰ "**XLV. Preservación digital:** Acciones específicas cuyo fin último y a largo plazo es asegurar la permanencia y acceso al contenido de documentos digitales a lo largo del tiempo y las tecnologías, independientemente de su soporte, formato o sistema;"

¹¹ Resuelta en sesión de 4 de mayo de 2021 por unanimidad de once votos en cuanto a reconocer la validez del artículo 3, fracción XI, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



Tampoco comparto la declaratoria de invalidez de la fracción LVII del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo,¹² por el hecho de que la definición de **trazabilidad** contenida en dicha fracción no precisa si se refiere a documentos físicos o electrónicos, como sí lo hace el artículo 4, fracción LVIII,¹³ de la Ley General de Archivos, que se refiere exclusivamente a documentos electrónicos.

Del análisis de la Ley de Archivos de Hidalgo advierto que el único precepto en el que se utiliza el término de **trazabilidad** es el artículo 40,¹⁴ en el cual se señala que es uno de los elementos que deben contemplarse para la **gestión documental electrónica**. Por tanto, de una interpretación sistemática de la definición de trazabilidad contenida en el artículo 4, fracción LVII, con el diverso 40, que es el único precepto de la ley que utiliza este término, resulta claro que, aunque la definición no se refiera expresamente a documentos electrónicos, dicha figura sólo tiene aplicación respecto de este tipo de documentos; por lo que no advierto que exista motivo alguno para declarar la invalidez de la definición de **trazabilidad** contenida en el artículo 4, fracción LVII, de la Ley de Archivos de Hidalgo.

Por las anteriores razones voté en contra de la declaración de invalidez de las fracciones XV y LVII del artículo 4 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo.

b) Integración del Consejo Estatal de Archivos

En este tema el Pleno, por mayoría,¹⁵ decidió declarar la invalidez de todo el artículo 64 de la Ley de Archivos de Hidalgo, al considerar que el Congreso Local

¹² "Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"LVII. **Trazabilidad**: Capacidad para seguir la historia, el tránsito y la localización de un documento; ..."

¹³ "Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"LVIII. **Trazabilidad**: A la cualidad que permite, a través de un sistema automatizado para la gestión documental y administración de archivos, identificar el acceso y la modificación de **documentos electrónicos**. ..."

¹⁴ "Artículo 40. Los sujetos obligados, además de los procesos de gestión previstos en esta Ley, deberán contemplar **para la gestión documental electrónica** la incorporación, asignación de acceso, seguridad, almacenamiento, uso y **trazabilidad**."

¹⁵ La invalidez fue aprobada por mayoría de nueve votos. Las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Pérez Dayan y Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor. El Ministro Javier Laynez Potisek y la suscrita votamos únicamente por la invalidez de la fracción I de este artículo en la porción normativa "quien lo presidirá".



confirió indebidamente la presidencia del Consejo Estatal de Archivos a la persona titular de una dependencia del Poder Ejecutivo Local (Oficialía Mayor), y porque no reguló de manera adecuada la integración del Consejo Estatal de Archivos. Ello debido a que, como lo argumentó el INAI, no previó la participación de los órganos equivalentes a la Secretaría de Gobernación, del representante de los archivos privados y del Consejo Técnico y Científico Archivístico.

Voté únicamente por la invalidez de la fracción I del precepto impugnado, en su porción normativa "quien lo presidirá", pero en contra de la decisión mayoritaria de invalidar la totalidad de ese precepto.

Comienzo observando que, si bien los Estados no pueden configurar con absoluta libertad sus Consejos Locales, porque hay principios funcionales que deben perseguir, no queda claro qué se afecta constitucionalmente con la ausencia en éstos de ciertas entidades de gobierno, como del Consejo Técnico y Científico Archivístico.

A diferencia de la mayoría, no advierto por qué tal ausencia genera una afectación o una distorsión en el funcionamiento del Sistema Local, por lo que no considero que ello resulte contrario al parámetro de regularidad constitucional al que deben ajustarse las Legislaturas de las entidades federativas en materia de archivos.

Los Estados viven sus problemáticas particulares y es responsabilidad de ellos ver de qué manera pueden contar con un Consejo Estatal de Archivos que sea eficaz para el contexto local. En este sentido, no considero que el Consejo Estatal deba guardar fiel reflejo o identidad con el Consejo Nacional en su integración. No debe perderse de vista, además, que los Estados cuentan con su propio régimen normativo respecto a su administración pública y, por tanto, las facultades de sus funcionarios no necesariamente son iguales respecto a otros Estados ni respecto a la Federación.

Dentro del amplio margen que supone el mandato de equivalencia, las Legislaturas Locales, atendiendo a su contexto local y a la realidad de la organización del Estado, pueden decidir no integrar al Consejo Estatal de Archivos a funcionarios cuya participación no sea esencial o necesaria, por lo que su ausencia no provoca distorsión alguna en el funcionamiento de este órgano clave del Sistema Estatal de Archivos.

Si bien en la ley general se incluyen como integrantes del Consejo Nacional de Archivos a la Secretaría de Gobernación, a un representante de los archivos



privados y al Consejo Técnico y Científico Archivístico, considero que la ausencia de sus equivalentes en el Consejo Estatal de Archivos no constituye por sí misma una deficiencia constitucional en términos de la equivalencia que debe guardar el Sistema Local de Archivos respecto del Sistema Nacional.

Considero que, aunque las entidades federativas no pueden configurar con absoluta libertad sus Consejos Locales porque hay principios funcionales que deben respetar, ello no significa que estén obligadas a replicar fielmente la integración del Consejo Nacional. No comparto que, por sí misma, la ausencia del equivalente local de alguno de los integrantes del Consejo Nacional se traduzca en una indebida integración de los Consejos Locales. A diferencia de la mayoría, no advierto por qué la ausencia en el Consejo Estatal de los equivalentes de la Secretaría de Gobernación, la representación de los archivos privados y del Consejo Técnico y Científico Archivístico, genera una afectación en el funcionamiento del Consejo Estatal que produzca una distorsión en el Sistema Local de Archivos.

c) Registro Estatal de Archivos

La accionante impugnó la validez de los artículos 4, fracción XLVIII, 11, fracción V, 26, párrafo segundo, 75, 76, 77 y 78, así como el transitorio noveno de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo,¹⁶ que contemplaban la existencia de

¹⁶ "Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ...

"XLVIII. Registro Estatal: Registro Estatal de Archivos; ..."

"Artículo 11. Los sujetos obligados, en términos de la Ley General, por la presente Ley y por lineamientos o normatividad que emitan los Consejos Nacional y Estatal de Archivos, están obligados a: ...

"V. Inscribir en el Registro Estatal, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

"Artículo 26. ...

"El titular del área coordinadora de archivos, será aquel que entre sus funciones estén aquellas que sean afines a la gestión documental, de conformidad con la normatividad aplicable, tendrá por lo menos dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado; además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal."

"Artículo 75. El Sistema Estatal contará con el Registro Estatal, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales de cada sujeto obligado y de los archivos de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, conforme a las disposiciones que para tal efecto emitan el Consejo Nacional y el Consejo Estatal de Archivos, en concordancia con la legislación aplicable."

"Artículo 76. La inscripción al Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos de interés público, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional y el Consejo Estatal."



un Registro Estatal de Archivos. A juicio del INAI, las entidades federativas no cuentan con competencia para crear un Archivo Estatal, además de que su existencia implicaría duplicidad de funciones con el Registro Nacional que prevé la Ley General de Archivos.

El Pleno, por mayoría,¹⁷ declaró la invalidez de estos artículos. La mayoría se basó en lo resuelto en las **acciones de inconstitucionalidad 122/2020**¹⁸ y **132/2019**,¹⁹ en las que se declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca y de la diversa para el Estado de Nuevo León que también contemplaban la existencia de un Registro Estatal de Archivos.

Lo anterior, al considerar que la creación de un Registro Estatal no es una materia disponible para el legislador local pues la existencia de Registros Estatales contribuiría a mantener la dispersión de información sobre archivos, además de duplicar las funciones de obtener y concentrar dicha información, dado que en la Ley General de Archivos ya está prevista la existencia de un Registro Nacional encargado de esas funciones. Además, a juicio de la mayoría, debe

"Artículo 77. El Registro Estatal será administrado por el Archivo General del Estado, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio Consejo Estatal."

"Artículo 78. Para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información.

"La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado."

"NOVENO. El Archivo General del Estado pondrá en operación la plataforma y la aplicación informática del Registro Estatal, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley."

¹⁷ De nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán y la suscrita votamos en contra.

¹⁸ Resuelta en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno por mayoría de nueve votos. Las Ministras Piña Hernández y Esquivel Mossa y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor de la invalidez. El Ministro Pérez Dayán y la suscrita votamos en contra de la declaración de invalidez.

¹⁹ Resuelta en sesión de dos de septiembre de dos mil veintiuno por mayoría de ocho votos en cuanto al tema citado. Las Ministras Piña Hernández y Esquivel Mossa, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente en funciones Franco González Salas votaron a favor de la invalidez. El Ministro Pérez Dayán y la suscrita votamos en contra de la declaración de invalidez.



tenerse en cuenta que el artículo 71 de la Ley General de Archivos, si bien establece que la estructura orgánica y funcional de los Sistemas Locales de Archivos debe ser equivalente a la del Sistema Nacional, sólo ordena la creación en las entidades federativas de un Consejo Local y de un Archivo General, sin que se prevea la creación de un Registro Estatal.

Respetuosamente, no comparto el criterio de la mayoría como lo expresé en los referidos precedentes. Ni del parámetro de regularidad constitucional aplicable al diseño institucional de los Sistemas Estatales de Archivos, ni de la revisión de los artículos 78 a 81 de la Ley General de Archivos (que establecen el Registro Nacional de Archivos a cargo del Archivo General de la Nación) se desprende que este registro necesariamente deba ser único, ni que las entidades federativas carezcan de atribuciones para crear su propio Registro Estatal, siempre y cuando no pretendan sustituir ni obstaculizar el funcionamiento del Registro Nacional, cuestión que no observo en este caso.

Contrario a lo que sugiere la resolución, considero que los Estados sí pueden crear un Registro Estatal, aunque no sea una de las figuras contempladas en el artículo 71 de la ley general. Desde mi perspectiva, las figuras señaladas expresamente en ese precepto (Consejo Estatal Local de Archivos y Archivo General del Estado) tienen que interpretarse como un **mínimo institucional** que las leyes locales **deben** prever, pues el mandato constitucional contenido en el artículo 73, fracción XXIX-T, se refiere a que la ley general sólo establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. A partir de esas bases, como lo dispone el último párrafo del artículo 71 de la ley general, las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales, debiendo solamente guardar equivalencia, comunicación e integración con el Sistema Nacional.

De esta manera, considero que la Legislatura de Hidalgo actuó dentro de su esfera competencial delimitada por el marco constitucional y de la ley general en materia de archivos. Máxime que la forma en cómo reguló al Registro Estatal no entorpece, dificulta, ni imposibilita el funcionamiento del Registro Nacional, sino que, por el contrario, la ley local contempló las previsiones necesarias para que ambos registros coexistieran y funcionaran en forma armónica; guardando, además, un diseño equivalente con el Registro Nacional.

Adicionalmente, de la ley general no advierto algún impedimento para que las entidades federativas puedan contar con su propio Registro Estatal, ni tampoco que la existencia del Registro Estatal de Hidalgo afectara de alguna manera



el funcionamiento del Registro Nacional, pues si bien en la ley archivística local únicamente se hace mención a la obligación de inscribir los archivos en el Registro Estatal (artículo 11, fracción V), también lo es que la obligación de los sujetos obligados locales de inscribir los archivos en el Registro Nacional deriva directamente del artículo 79 de la Ley General de Archivos, por lo cual no es necesario que dicha obligación esté replicada en la ley local.

Al respecto, debe recordarse que el Pleno sostuvo, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2019**, que el criterio más respetuoso de la distribución competencial era interpretar en términos funcionales el mandato de equivalencia del último párrafo del artículo 71 de la ley general, de tal manera que sólo resultarán inválidas aquellas normas locales que obstaculicen o impidan el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional; supuesto que en este punto no se actualiza.

Por tanto, si las normas invalidadas que contemplaban la existencia de un Registro Estatal de Archivos no tenían el efecto de obstaculizar o impedir el adecuado funcionamiento del Registro Nacional, no encuentro razón constitucional para declarar su invalidez.

d) Nivel jerárquico del titular del área coordinadora de archivos

El Pleno, por mayoría,²⁰ declaró la invalidez del párrafo segundo del artículo 26 de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo,²¹ por considerar que contraviene el artículo 27 de la Ley General de Archivos,²² que establece la jerarquía del titular del área coordinadora de archivos en términos **absolutos**, señalando que tendrá el nivel de director general o su equivalente. En cambio, el precepto impugnado establece en términos relativos el nivel **jerárquico** de la

²⁰ De nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández, 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 y la suscrita votamos en contra.

²¹ **"Artículo 26.** ...

"El titular del área coordinadora de archivos, será aquel que entre sus funciones estén aquellas que sean afines a la gestión documental, de conformidad con la normatividad aplicable, **tendrá por lo menos dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado**; además, deberá estar inscrito en el Registro Estatal."

²² **"Artículo 27.** ...

"El titular del área coordinadora de archivos **deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado**. La persona designada deberá **dedicarse específicamente** a las funciones establecidas en esta Ley y la de la entidad federativa en esta materia."



persona **titular del área coordinadora de archivos**, pues depende de la jerarquía que se le asigne a la persona titular del sujeto obligado (por lo menos, a los dos niveles inmediatos inferiores).

Adicionalmente, en suplencia, se consideró que el precepto impugnado también resulta inválido pues no establece que la persona titular del área coordinadora de archivos deberá dedicarse "específicamente" a las funciones establecidas en la ley, conforme a lo que señala el artículo 27 de la Ley General de Archivos; lo cual permite que pueda realizar labores ajenas a las previstas en esa legislación.

Coincidió únicamente con la decisión de invalidar la porción normativa "tendrá por lo menos dos niveles inmediatos inferiores al del titular del sujeto obligado". Pero **disiento** de la diversa consideración mayoritaria por cuanto hace a la anulación del resto del párrafo "**El titular del área coordinadora de archivos, será aquel que entre sus funciones estén aquellas que sean afines a la gestión documental, de conformidad con la normatividad aplicable. ...**", sobre la premisa de que no establece que la persona titular del área coordinadora de archivos **deberá dedicarse específicamente** a las funciones previstas en la ley, como lo indica el artículo 27 de la ley general.

En primer lugar, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 141/2019**, sostuvo que el artículo 27 de la ley general establece mandatos específicos para las entidades federativas que no requieren ser replicados en las leyes locales. Por lo que el hecho de que el numeral 26 de la Ley de Archivos de Hidalgo no reproduzca el contenido del diverso 27 de la ley general, en mi opinión, no determina su invalidez.

Respetuosamente, no comparto que la redacción del artículo 26 de la Ley de Archivos de Hidalgo permita que la persona titular del área coordinadora de archivos pueda dedicarse a actividades distintas a las expresamente señaladas en la ley general y la ley estatal. Considero que dicho precepto, al señalar que "entre sus funciones estén aquellas que sean afines a la gestión documental", en nada autoriza a que pueda realizar otras actividades distintas a las previstas en las señaladas leyes, máxime que inmediatamente después dispone que ello será "de conformidad con la normatividad aplicable", es decir, de conformidad con la ley general y la ley estatal.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 140/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de agosto de 2023 a las



10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 690, con número de registro digital: 31671.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de agosto de 2023.

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 194/2020.

En las sesiones públicas celebradas los días seis y siete de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos artículos de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California. Tales preceptos preveían, por una parte, diversas obligaciones y prohibiciones dirigidas a las personas operadoras de transporte público (artículo 155, fracciones VIII, X y XIX)¹ y, por otra, un requisito para el otorgamiento de permisos para la prestación del servicio de taxi (artículo 166, fracción IV).²

Me interesa referirme a dos normas en específico: la que prohibía transmitir o reproducir material discográfico musical que promoviera la cultura de la violencia o hiciera apología al delito (artículo 155, fracción VIII) y la que obligaba a

¹ "**Artículo 155.** Los operadores de transporte público tendrán las siguientes obligaciones: ...

"VIII. No podrán llevar el aparato de sonido encendido con un volumen mayor a 60 decibeles, de tal forma que le permita escuchar el timbre e indicaciones diversas de los pasajeros, así como de la circulación del tránsito, quedando prohibido el transmitir o reproducir material discográfico musical que promueva la cultura de la violencia o haga apología al delito; ...

"X. Atender a los pasajeros con respeto y cortesía, así como cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas; ...

"XIX. Los operadores de los vehículos deberán impedir el ascenso a personas en estado notable de ebriedad o que se encuentren bajo el influjo de estupefacientes. Asimismo, se prohíbe que permanezcan a bordo personas que, con palabras soeces, actos inmorales o que de alguna u otra forma alteren el orden público o causen molestias al pasaje; ..."

² "**Artículo 166.** El Instituto no podrá otorgar permisos para la prestación del servicio de taxi, en los siguientes casos: ...

"IV. Cuando el solicitante sea un servidor público de la administración pública, así como sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta, sin limitación de grado."



cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas (artículo 155, fracción X). Estas normas, según la Comisión accionante, eran ambiguas en su contenido y en consecuencia violaban el principio de seguridad jurídica; además, la citada Comisión consideró que la primera afectaba también el derecho a la libertad de expresión.

Por mayoría de ocho votos, incluido el de la suscrita,³ el Pleno reconoció la validez de la fracción VIII del artículo 155, en la porción "*quedando prohibido el transmitir o reproducir material discográfico musical que promueva la cultura de la violencia o haga apología al delito*", y por una mayoría también de ocho votos, pero en este caso con mi voto en contra,⁴ se declaró la invalidez de la fracción X, en la porción "*así como cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas*", por su falta de claridad y consecuente violación al principio de seguridad jurídica. Para mí, ambas normas eran válidas.

Como razón metodológica, en el proyecto que se sometió a discusión del Tribunal Pleno se estableció que las normas impugnadas formaban parte de lo que la doctrina jurisprudencial ha llamado "derecho administrativo sancionador", y se hizo alusión a diversos precedentes en los que se estableció que para analizar este tipo de normas resultaban aplicables, con prudencia, los principios del derecho penal.

Bajo este parámetro, el Pleno consideró que la fracción VIII del artículo 155 cuestionado era lo suficientemente clara como para que las personas operadoras de transporte público tuvieran la certeza de que, si transmitían o reproducían música que relatara actos de violencia de cualquier tipo o alabara, defendiera o justificara la comisión de delitos, estarían desobedeciendo sin justificación una de las obligaciones impuestas por el legislador local y, por tanto, se harían acreedoras a una sanción administrativa, en términos de los artículos 239 a 254 de la propia ley de movilidad local.

³ De los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldivar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán, y de las Ministras presidenta Piña Hernández y la suscrita. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Esquivel Mossa votaron en contra. La Ministra Ortiz Ahlf no votó este apartado.

⁴ De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, así como de las Ministras Esquivel Mossa y presidenta Piña Hernández. El Ministro Zaldivar Lelo de Larrea y la suscrita Ministra votamos en contra. La Ministra Ortiz Ahlf no votó este apartado.



Además, como esa misma norma se impugnó por considerarse que afectaba la libertad de expresión, se corrió un test de proporcionalidad que permitió justificar que la medida adoptada por el legislador local tenía un fin constitucionalmente válido: proteger la moral y el orden público. También se consideró que la medida era idónea, necesaria y proporcional, pues la afectación que se provoca con la prohibición de no escuchar ciertas canciones es baja en comparación con los beneficios esperados con su implementación.

Por otra parte, en lo relativo a la invalidez de la fracción X, la mayoría consideró que la obligación de "*cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas*" contenía un grado de imprecisión que no permitía a las personas prever las consecuencias de su actuar, y se invocaron como precedentes las acciones de inconstitucionalidad 34/2019, y 47/2019 y su acumulada 49/2019 en las que el Pleno invalidó disposiciones jurídicas que preveían multas por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad, por considerarse violatorias de los principios de legalidad, taxatividad y seguridad jurídica.

Después de analizar las normas impugnadas, el Pleno procedió a pronunciarse sobre los efectos de la invalidez decretada y en este punto también se dio una votación dividida (seis votos contra cinco) en relación a si la invalidez podía retrotraer sus efectos hasta el momento en que se habían expedido las normas, como sucede cuando se invalidan normas penales.⁵ La mayoría, de la cual no formé parte, consideró que sí debían darse efectos retroactivos, tal como se había sostenido unos días antes, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 88/2021.⁶

El motivo de este voto es precisar, por una parte, las razones por las que compartí el reconocimiento de validez de la fracción VIII del artículo 155 mencionado (voto concurrente); y por otra, exponer los motivos de mi disenso en relación con la invalidez de la fracción X de ese mismo precepto (voto particular).

⁵ Votaron a favor las Ministras Presidenta Piña Hernández y Ortiz Ahlf y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea. En contra las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita, y los Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek (ponente) y Pérez Dayán.

⁶ Resuelta el veintiocho de febrero de dos mil veintitrés. Respecto a los efectos retroactivos de la declaración de invalidez, existió una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea, y las Ministras Ortiz Ahlf y la suscrita, así como de la Ministra presidenta Piña Hernández. Los Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Esquivel Mossa estuvo ausente.



Comentarios previos.

A fin de exponer mis votos con mayor claridad, me remonto a la acción de inconstitucionalidad 60/2018.⁷ En ese asunto se impugnaron dos artículos de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes que hacían referencia a que los supuestos de infracción a la ley y sus sanciones se establecerían en el reglamento, y se indicó, entre otras cosas, que el principio de legalidad aplicable en el derecho administrativo sancionador no exige una absoluta reserva de ley y tipicidad que obligue al legislador a establecer exhaustiva y completamente un esquema sancionatorio en un único precepto legal.

Con motivo de ese precedente formulé un voto concurrente en el que expresé que compartía "algunos principios" del derecho penal aplicados al derecho administrativo sancionador, como el de legalidad, pero con ciertos matices. Incluso hice referencia a otros precedentes, como los amparos directos en revisión 2811/2010 y 3508/2013, resueltos por la Primera Sala antes de que yo formara parte de ella, y destacué que en el último de esos asuntos se habían propuesto algunos valores aplicables para el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador.

Menciono esos precedentes, no porque el principio de legalidad sea aplicable al caso que ahora nos ocupa, sino solamente para dejar sentado que, si bien he compartido la aplicabilidad de algunos principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador, también he aclarado que esa traslación de principios de una materia a la otra debe hacerse de forma acotada.

Voto concurrente

En el presente asunto, al analizarse la fracción VIII del artículo 155 de la ley de movilidad local cuestionada bajo el tamiz del principio de seguridad jurídica, tanto el proyecto sometido a votación como las intervenciones de algunos de mis colegas durante la sesión me generaron la inquietud de que la norma se examinaba con un rigorismo más bien cercano a un escrutinio de taxatividad penal.

⁷ Resuelto en sesión de veinte de enero de dos mil veinte. Votaron a favor las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek. Votaron en contra los Ministros Franco González Salas, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



Desde mi perspectiva, el análisis debía ser más laxo, pues lo que interesa en estos casos es simplemente verificar que las normas establezcan con suficiente claridad cuáles son las conductas exigidas a los operadores de transporte público, y a mi juicio esto se colmaba.

Voto particular

Por similares razones me separé de la invalidez de la fracción X del referido artículo 155, que exigía a los operadores de transporte público "*atender a los pasajeros con respeto y cortesía, así como cuidar el uso de lenguaje evitando proferir palabras obscenas u ofensivas*", pues me pareció que se enunciaba con claridad qué se prohíbe y los alcances de dichas conductas.

Se trata de normas que privilegian la cortesía y el respeto, atribuciones que no tienen por qué faltar por parte de un conductor de un servicio de transporte público. Siendo empleado del Estado, éste tiene no sólo interés sino el deber de salvaguardar la armonía social y el respeto entre las personas, privilegiando un trato digno y respetuoso, cuidando el lenguaje y evitando proferir palabras obscenas u ofensivas.

El transporte público o concesionado, cuyo servicio, además, es pagado por los usuarios, se vuelve un espacio temporal de comunidad y convivencia con los demás, pero es un espacio cerrado y restringido, de manera que es indispensable procurar la armonía entre los usuarios. En este sentido, no encuentro que se viole el derecho a la libertad de expresión en aras de una convivencia ecuánime dentro de un reducido espacio de comunidad temporal por el que, además, se paga. Todos deben de poner de sí mismos para mejorar la convivencia armónica en el uso del transporte público.

Por estas razones, la fracción X del artículo 155 de la ley de movilidad impugnada debió convalidarse, pues es evidente que la norma tiene como finalidad garantizar que las personas usuarias del transporte público gocen de un buen servicio, en un espacio armonioso.

Adicionalmente advierto que en el engrose se invocan como precedentes las acciones de inconstitucionalidad 34/2019, y 47/2019 y su acumulada 49/2019, pero me parece que la invocación está equivocada pues en esos asuntos se declaró la invalidez de normas que preveían multas a personas que profirieran insultos, frases obscenas u ofensas y faltas de respeto a la autoridad policial. En los precedentes, quienes ofenden eran las personas y la parte ofendida eran



las autoridades públicas; en el caso que nos ocupa sucedía a la inversa: la ofensa proviene de empleados públicos y se dirige a usuarios de transporte.

Esos fueron los motivos que me llevaron a votar en contra de la propuesta y por la validez del artículo 155, fracción X, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 194/2020 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 284, con número de registro digital: 31647.

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 29 de septiembre de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

