



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 30

Tomo I

Octubre de 2023

Pleno

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

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 30

Tomo I

Octubre de 2023

Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

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 19

■ **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.....

969

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes 1195

■ **Subsección 2**

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2435

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias..... 2465

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 2479

■ **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes 2959

■ Sección Segunda	Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	
■ Subsección 1	Tesis aisladas y, en su caso, sentencias	3123
■ Subsección 2	Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.....	3125
■ CUARTA PARTE	Plenos Regionales	
■ Sección Primera	Jurisprudencia	
■ Subsección 2	Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).....	3207
■ Sección Segunda	Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	
■ Subsección 1	Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.....	4519
■ QUINTA PARTE	Tribunales Colegiados de Circuito	
■ Sección Primera	Jurisprudencia	
■ Subsección 1	Por reiteración.....	4537
■ Sección Segunda	Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	4699

■ **SEXTA PARTE**

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

■ **Sección Primera**

Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Subsección 1**

Pleno..... 5223

■ **Subsección 3**

Ministra Presidenta 5229

■ **Sección Segunda**

Consejo de la Judicatura Federal 5235

■ **NOVENA PARTE**

Índices

Índice General Alfabético de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas..... 5321

Índice de Sentencias 5363

Índice de Votos 5387

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad
y Controversias Constitucionales..... 5625

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 5703

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
del Consejo de la Judicatura Federal 5705

Índice en Materia Constitucional..... 5709

Índice en Materia Penal 5719

Índice en Materia Administrativa..... 5729

Índice en Materia Civil.....	5743
Índice en Materia Laboral	5751
Índice en Materia Común.....	5757
Índice de Jurisprudencia por Precedentes	5777
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	5785
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	5803
Índice de Ordenamientos	5843

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 style="text-align: center;">III.2o.P. J/1 P (11a.)</p> <p>Tesis de jurisprudencia número siete en materia común del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito:</p> <p style="text-align: center;">III.3o.T. J/7 K (11a.)</p>
TESIS AISLADAS	<p>El número romano que identifica al circuito, seguido de un punto.</p> <p>El número del Tribunal Colegiado de Circuito expresado en ordinal.</p> <p>En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado, la sigla que exprese la materia respectiva.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis, señalado en cardinal.</p> <p>La sigla o las siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis.</p> <p>La referencia de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis aislada número uno en materia común del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:</p> <p style="text-align: center;">I.1o.C.1 K (11a.)</p> <p>Tesis aislada número uno en materia laboral, del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito:</p> <p style="text-align: center;">II.9o.T.1 L (11a.)</p>

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

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

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



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

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

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

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

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

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

SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

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

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

UNDÉCIMA ÉPOCA

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

Primera Parte
PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

ACTOS FUNDADOS EN UNA NORMA DECLARADA INCONSTITUCIONAL CON EFECTOS GENERALES POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. PUEDEN IMPUGNARSE, A ELECCIÓN DEL AFECTADO, MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO O LA DENUNCIA POR INCUMPLIMIENTO DE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Hechos: Un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de Circuito examinaron una misma cuestión jurídica, consistente en determinar si procede o no el juicio de amparo indirecto cuando se reclaman actos que se fundan en normas respecto de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiera emitido una declaración general de inconstitucionalidad, en términos del Capítulo VI del Título Cuarto de la Ley de Amparo o de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y arribaron a conclusiones discrepantes, pues mientras el Pleno de Circuito determinó que al tratarse de actos concretos de aplicación y no de normas declaradas inconstitucionales por este Alto Tribunal, no puede considerarse actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción VIII, de la Ley de Amparo, al ser de interpretación estricta, y tampoco que el procedimiento de denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad previsto en el artículo 210 de la Ley de Amparo excluya la promoción del juicio de amparo, ya que la intención del legislador fue añadir un mecanismo de protección, sin que esto implicara cerrar la procedencia del juicio de amparo respecto de los actos que se funden en normas declaradas inconstitucionales por esta Suprema Corte mediante declaratoria general de inconstitucionalidad; en cambio, el Tribunal Colegiado de Circuito resolvió que el juicio de amparo es improcedente, ya que el procedimiento especial previsto en el artículo 210 de la



Ley de Amparo es excluyente y, por tanto, existe una causa de improcedencia expresa en términos de las fracciones VIII y XXIII del artículo 61, en relación con el diverso 210 citado.

Criterio jurídico: Son procedentes tanto el juicio de amparo indirecto como la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, a elección del afectado, para combatir un acto fundado en una norma declarada inconstitucional con efectos generales por este Tribunal Pleno, ya sea en términos del Capítulo VI del Título Cuarto de la Ley de Amparo, o de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificación: En cumplimiento a los artículos 1o. y 17 constitucionales, bajo una interpretación pro persona, pro acción y que privilegia el derecho a la tutela jurisdiccional, se determina que el mecanismo previsto en el artículo 210 de la Ley de Amparo no excluye la posibilidad de que el afectado por un acto fundado en una norma declarada inconstitucional con efectos generales por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del Capítulo VI del Título Cuarto de la Ley de Amparo, o de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pueda acudir al juicio de amparo indirecto a impugnar dicho acto, ya que se advierte que no fue voluntad del legislador restringir esa vía, sino dotar de una adicional, consistente en la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, en aras de facilitar el acceso a la justicia y garantizar que bajo ninguna circunstancia prevalezca un acto inconstitucional, lo que pretende una mayor tutela del principio de supremacía constitucional, por lo que el afectado puede controvertir el acto por la vía que elija, con el fin de ser restituido en el pleno goce de sus derechos fundamentales y, en caso de acudir al juicio de amparo indirecto, éste debe tramitarse mediante la forma expedita prevista en el artículo 118 de la Ley de Amparo. Además, considerar improcedente el juicio de amparo podría vulnerar el principio de igualdad ante la ley, pues no se justificaría que quien reclame un acto fundado en una norma posiblemente inconstitucional pueda obtener la suspensión del acto reclamado y quien combata un acto fundado en una norma ya declarada inconstitucional con efectos generales no pueda tener tal beneficio, cuando la propia Constitución garantiza que



exista un juicio de regularidad constitucional al que puedan acudir todas las personas en territorio mexicano.

P./J. 4/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 136/2022. Entre los sustentados por el Pleno del Trigésimo Circuito y el Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 29 de junio 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, con precisiones y apartándose de las consideraciones del subapartado V.2, 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, con precisiones respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al criterio que debe prevalecer. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Liliana Hernández Paniagua.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Pleno del Trigésimo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 1/2020, la cual dio origen a las tesis de jurisprudencia PC.XXX. J/30 K (10a.) y PC.XXX. J/29 K (10a.), de rubros: "DENUNCIA POR INCUMPLIMIENTO A LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 210 DE LA LEY DE AMPARO, NO EXCLUYE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO." y "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA ACTOS DE APLICACIÓN FUNDADOS EN NORMAS GENERALES RESPECTO DE LOS CUALES SE HUBIESE DICTADO UNA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL CAPÍTULO VI DEL TÍTULO CUARTO DE LA LEY DE AMPARO, O EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL NO PREVERLOS EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo II, noviembre de 2020, páginas 1404 y 1407, con números de registro digital: 2022442 y 2022469, respectivamente; y,

El Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 76/2022, del cual derivó la tesis aislada



I.23o.A.1 K (11a.), de rubro: "DENUNCIA DE INCUMPLIMIENTO A UNA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 210 DE LA LEY DE AMPARO, QUE ES EL IDÓNEO, EXCLUYE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN CONTRA DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS GENERALES EXPULSADAS DEL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes 17 de junio de 2022 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo VII, junio de 2022, página 6248, con número de registro digital: 2024834.

Nota: De la sentencia que recayó a la contradicción de tesis 1/2020, resuelta por el Pleno del Trigésimo Circuito, derivó la tesis de jurisprudencia PC.XXX. J/28 K (10a.), de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO SE ACTUALIZA DE MANERA MANIFIESTA E INDUDABLE LA CAUSA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE FUNDA EN NORMAS GENERALES RESPECTO DE LAS CUALES LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN HAYA EMITIDO DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL CAPÍTULO VI DEL TÍTULO CUARTO DE LA LEY REFERIDA, O EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo II, noviembre de 2020, página 1405, con número de registro digital: 2022453.

El Tribunal Pleno, el veinte de abril en curso, aprobó, con el número 4/2023 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO Y LOS DEMÁS ÓRGANOS JURISDICCIONALES SUJETOS A OBSERVARLA NO PUEDEN DESATENDERLA, AUN CUANDO ESTIMEN QUE FUE INDEBIDAMENTE COMPILADA Y, POR TANTO, APARTARSE DE SU APLICACIÓN.



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a criterios discrepantes al analizar si un criterio jurisprudencial emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta obligatorio, pues uno de los colegiados estimó que había sido indebidamente compilado como jurisprudencia, ya que había variado en distintas publicaciones y, sobre todo, porque en los precedentes que dieron lugar al criterio no se advertía que se hubiera expresado ese sentido; mientras que el otro órgano jurisdiccional sostuvo expresamente no compartir el criterio de su homólogo, toda vez que con posterioridad a la emisión de la tesis en cuestión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido expresamente que la temática jurídica sí constituye jurisprudencia.

Criterio jurídico: Los Tribunales Colegiados de Circuito y los demás órganos jurisdiccionales sujetos a observar la jurisprudencia no cuentan con la posibilidad de desatender un criterio obligatorio emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por estimar que fue indebidamente integrado como jurisprudencia y, por tanto, apartarse de su aplicación obligatoria. Sin embargo, sí resulta válido, de conformidad con la teoría del precedente, que a través del ejercicio de distinción estimen que un criterio no resulta aplicable a un caso concreto.

Justificación: La jurisprudencia, como fuente formal de derecho, resulta de observancia obligatoria cuando se integra a partir de los métodos que la ley reconoce al respecto (reiteración, contradicción de criterios, jurisprudencia por razones y sistema de precedentes), y vincula a los órganos jurisdiccionales de menor jerarquía a su aplicación obligatoria a partir de su vigencia y cuando se materializa con su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*. Asimismo, la jurisprudencia no pierde su obligatoriedad, salvo que se haya emitido una resolución en contrario o, en su caso, sea sustituida conforme a las reglas previstas para tales fines. A partir de lo anterior, se obtiene que el único método mediante el cual cese la vigencia y obligatoriedad de un criterio jurisprudencial emanado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponde exclusivamente a este Alto Tribunal, mas no así a los Tribunales Colegiados de Circuito, aun cuando se aduzca que existió un vicio en su integración. Sin embargo, resulta válido que un Tribunal Colegiado de Circuito, a través de un ejercicio de distinción, determine que el criterio jurisprudencial o precedente que, en principio resulta obligatorio, no es aplicable al caso futuro al confluir hechos distintivos y argumentos suficientes que permitan adoptar un criterio diferente para el caso concreto, sin que



ello implique desconocer su fuerza vinculativa ni analizar su método de integración. Con lo anterior, no se desconoce la fidelidad del sistema de precedentes y la coherencia que exige respecto a las decisiones tomadas con anterioridad para salvaguardar la garantía de igualdad de trato y seguridad jurídica, sino que atiende a la razonabilidad de que en un caso posterior se actualicen condiciones bajo las cuales no es jurídicamente posible aplicar las mismas bases (*ratio*) que en un caso anterior.

P./J. 6/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 408/2022. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de julio 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 Zaldivar 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.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 125/2022, el cual dio origen a la tesis aislada XXX.2o.3 K (11a.), de rubro: "ACTO DERIVADO DE OTRO CONSENTIDO. CUANDO SE RECLAMA EN EL JUICIO DE AMPARO SE ACTUALIZA UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE ES DE ORIGEN JURISPRUDENCIAL, SIEMPRE QUE SE CUMPLAN LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS AL EFECTO POR LA DOCTRINA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 20, Tomo III, diciembre de 2022, página 2649, con número de registro digital: 2025623; y,

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los amparos en revisión 212/2015, 224/2019 y 324/2019, así como las quejas 19/2019 y 112/2019, los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia I.4o.C. J/8 K (10a.), de rubro: "ACTO DERIVADO DE OTRO CONSENTIDO. NO



ES CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.", 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 IV, enero de 2022, página 2707, con número de registro digital: 2024025.

El Tribunal Pleno, el diecinueve de septiembre en curso, aprobó, con el número 6/2023 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

LITISPENDENCIA. CUANDO EN UN TRIBUNAL DE AMPARO SE RECIBE UNA DEMANDA QUE GUARDA RELACIÓN CON OTRA PREVIAMENTE ADMITIDA EN ESE ÓRGANO JUDICIAL PROMOVIDA POR EL MISMO QUEJOSO, CONTRA IDÉNTICOS ACTOS RECLAMADOS Y AUTORIDADES RESPONSABLES, VÁLIDAMENTE PUEDE DESECHARSE DE PLANO LA DEMANDA POSTERIOR, AL CONSTATARSE DE FORMA MANIFIESTA E INDUDABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes discreparon en torno a si cuando ante un mismo órgano jurisdiccional se promueven dos juicios de amparo por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades responsables e idéntico acto reclamado, puede desecharse de plano la segunda demanda al actualizarse de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia por litispendencia a que se refiere el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo, o si en ese supuesto resulta necesario que ambas demandas sean admitidas a trámite en términos de la jurisprudencia P./J. 24/2014 (10a.).

Criterio jurídico: Cuando en un tribunal de amparo se recibe una demanda que guarda relación con otra previamente admitida en ese órgano judicial promovida por el mismo quejoso, contra idénticos actos reclamados y autoridades responsables, y el juicio derivado de ésta se encuentra pendiente de resolución, válidamente puede decretarse el desechamiento de plano de la demanda posterior, al



constatarse de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia por litispendencia prevista en el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo.

Justificación: Atendiendo a lo previsto en los artículos 61, fracción X y 113 de la Ley de Amparo, se considera válido desechar de plano una demanda de amparo cuando el órgano judicial advierte que existe en su índice una diversa demanda ya admitida y se encuentra pendiente de resolución el juicio respectivo, si existe identidad de parte quejosa, autoridades responsables y actos reclamados, pues en ese supuesto la improcedencia se puede constatar con el mero análisis comparativo de las documentales correspondientes. Sin que a ello obste la jurisprudencia P./J. 24/2014 (10a.), pues la misma tuvo su origen en casos en los cuales las demandas fueron tramitadas en órganos de amparo diferentes, por lo cual se justificaba la exigencia de que ambas demandas estuvieran admitidas como precondition para actualizar la litispendencia, a fin de que el quejoso no tuviera el riesgo de que los asuntos fueran desechados con base en la misma causa de improcedencia; lo cual no sucede cuando se está en presencia de casos en los que un mismo órgano jurisdiccional es el que está conociendo tanto de la demanda primigenia (que ya admitió y que dio lugar a un juicio pendiente de resolver) como de la posterior. Con este criterio se logra evitar la tramitación innecesaria de múltiples juicios de amparo con las notas de identidad señaladas y sin comprometer que el quejoso quede inaudito, pues al estar ambas demandas en conocimiento del mismo órgano jurisdiccional, la decisión sobre la litispendencia puede ser dictada en una mejor posición institucional, precisamente porque ese tribunal de amparo conoce el estado procesal de la demanda promovida en primer término y que al ya estar admitida y pendiente de resolución en su índice, la puede emplear como referente para determinar la existencia de litispendencia respecto de la demanda posterior sin poner en riesgo que ambas demandas sean desechadas por esa misma causa de improcedencia.

P./J. 5/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 333/2022. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. 3 de julio 2023. Unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esqui-



vel 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: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver la queja 17/2022, la cual dio origen a la tesis aislada II.2o.P.1 K (11a.), de rubro: "LITISPENDENCIA. SI SE ACTUALIZA ESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DE FORMA MANIFIESTA E INDUDABLE ANTE EL MISMO JUEZ DE DISTRICTO QUE CONOCE DE LOS DOS JUICIOS DE AMPARO EN LOS QUE EXISTE IDENTIDAD DE QUEJOSO, AUTORIDAD RESPONSABLE Y ACTO RECLAMADO, Y ES CONSTATADA POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL RESOLVER EL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA SEGUNDA DEMANDA, ES INNECESARIO ORDENAR SU ADMISIÓN, EN APLICACIÓN DE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA P./J. 24/2014 (10a.)", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo V, julio de 2022, página 4538, con número de registro digital: 2024922, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, al resolver la queja 96/2022.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 24/2014 (10a.) de rubro: "LITISPENDENCIA. PARA QUE SE ACTUALICE ESTA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013, ES NECESARIO QUE SE HAYAN ADMITIDO LAS DEMANDAS RESPECTIVAS." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 265, con número de registro digital: 2006145.

El Tribunal Pleno, el diecinueve de septiembre en curso, aprobó, con el número 5/2023 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN INCIDENTAL QUE REVOCA LA CONCESIÓN DE LA SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes discreparon sobre qué medio de impugnación previsto en la Ley de Amparo procede contra la resolución incidental que revoca la suspensión de oficio y de plano concedida en un juicio de amparo indirecto, pues mientras uno consideró que frente a esa determinación procede el recurso de revisión previsto en el artículo 81, fracción I, inciso b), el otro resolvió que procede el de queja establecido en el artículo 97, fracción I, inciso e).

Criterio jurídico: La procedencia del medio de impugnación contra la resolución dictada dentro de un incidente por la que se revoque la suspensión de oficio y de plano en un juicio de amparo indirecto, debe sustentarse a partir de la hipótesis normativa prevista en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, ya que el recurso de queja constituye el medio de defensa idóneo para garantizar el derecho fundamental de acceso a la justicia de forma efectiva, a fin de que se resuelva en forma urgente sobre el perjuicio que se alega.

Justificación: El otorgamiento de la suspensión de oficio y de plano implica una tutela anticipada respecto de derechos fundamentales y bienes jurídicos de especial relevancia, para los que el legislador reconoció la necesidad de que exista celeridad en la sustanciación del recurso de queja que cuestione esa protección. Por tanto, frente a su revocación resulta indispensable que se dé una pronta resolución en atención a su naturaleza, finalidad y premura de detener la ejecución de los actos de la autoridad que el justiciable considere violatorios y que además permitan preservar la materia del amparo. Incluso, aun cuando el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo no especifique la procedencia del recurso de queja frente a la revocación de la suspensión de oficio y de plano, esa determinación conlleva una negativa por el juzgador de amparo, por lo que esa característica la hace equiparable para la procedencia de ese medio de impugnación.

P./J. 7/2023 (11a.)



Contradicción de criterios 311/2022. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito. 29 de junio 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: Javier Laynez Potisek. Secretario: Pablo Raúl García Reyes.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver la queja 204/2021, la cual dio origen a la tesis aislada VII.2o.T.2 K (11a.), de rubro: "SUSPENSIÓN DE PLANO DEL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LA REVOCA PROCEDE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA, Y NO EL DIVERSO DE QUEJA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo V, agosto de 2022, página 4542, con número de registro digital: 2025104, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 12/2022.

El Tribunal Pleno, el diecinueve de septiembre en curso, aprobó, con el número 7/2023 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

VISTA AL QUEJOSO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. EN SU DESAHOGO ES POSIBLE PLANTEAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRECEPTO EN EL QUE SE SUSTENTA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA ADVERTIDA DE OFICIO POR EL ÓRGANO REVISOR.



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios discrepantes al analizar asuntos en los que en el desahogo de la vista prevista en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, las quejas plantearon la inconstitucionalidad de uno de los preceptos en los que el órgano revisor sustentó la causal de improcedencia advertida de oficio, y mientras uno de los tribunales determinó que en el desahogo de la vista referida no es posible plantear la inconstitucionalidad de la normativa en la que se fundamenta la causal de improcedencia, ya que no existe un acto de aplicación, el otro tribunal sostuvo que sí es posible plantear la inconstitucionalidad del precepto, ya que se trata de una causal de improcedencia advertida de oficio en segunda instancia para la que no existe recurso ulterior.

Criterio jurídico: En el desahogo de la vista prevista en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, la parte quejosa puede plantear la inconstitucionalidad del precepto en el que se sustenta la causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano revisor, sin la necesidad de que preceda un acto de aplicación, como tal, de la norma impugnada.

Justificación: De la interpretación sistemática de la Ley de Amparo, específicamente de sus artículos 64 y 112 a 115, se aprecia que la figura de la vista a la parte quejosa prevista en el primero de los artículos citados resulta una garantía de sus derechos fundamentales de acceso a la justicia y de audiencia. En razón de esa salvaguarda, es que la parte quejosa puede plantear la inconstitucionalidad del precepto en el que se sustenta la causa de improcedencia advertida por el órgano revisor, sin la necesidad de que exista un acto formal de aplicación previo. Esto, ya que el referido artículo 64, párrafo segundo, no prevé límite alguno a los planteamientos que se pueden realizar en el desahogo de la vista, sino que permite a la quejosa hacer valer lo que a su derecho convenga. Así mismo, el órgano revisor al conocer del referido recurso y concluir que el respectivo juicio de amparo es improcedente emite una resolución definitiva e inimpugnable, a diferencia de las determinaciones que sobre ese aspecto dicta el órgano jurisdiccional en primera instancia. Por ende, no debe perderse de vista que, de no desestimarse la causal advertida de oficio por el órgano revisor, su aplicación es inminente y, por lo tanto, de no permitirse la impugnación de la causal adver-



tida y que la quejosa considere inconstitucional, no existirá otro momento en el que ésta podrá hacer valer sus derechos.

P./J. 3/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 210/2022. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 27 de junio 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, apartándose de los párrafos 77 y 78, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, apartándose del párrafo 78, Alberto Pérez Dayán y Norma Lucía Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al criterio que debe prevalecer. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Jeannette Velázquez de la Paz.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, al resolver la queja 165/2016, la cual dio origen a la tesis aislada II.2o.C.6 K (10a.), de rubro: "VISTA AL QUEJOSO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. EN SU DESAHOGO PUEDE PLANTEARSE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRECEPTO EN QUE SE SUSTENTA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA ADVERTIDA DE OFICIO POR EL ÓRGANO REVISOR.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo IV, junio de 2017, página 3053, con número de registro digital: 2014494; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 228/2021.

El Tribunal Pleno, el diecinueve de septiembre en curso, aprobó, con el número 3/2023 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

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 DE LA OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19).

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 COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA, AMBAS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

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 Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

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

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA.





VI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.

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. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO UNA PERSONA CONDENADA POR DELITO DOLOSO NI HABER SIDO INHABILITADA PARA DESEMPEÑAR UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO PARA OCUPAR EL CARGO DE RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE SEGURIDAD Y JUSTICIA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, CONSTITUYE UNA MEDIDA SOBREINCLUSIVA QUE VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 61, NUMERAL 3, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO SENTENCIADO POR DELITO DOLOSO, NI HABER SIDO INHABILITADO PARA DESEMPEÑAR UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO", DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).

IX. REGISTRO NACIONAL DE DETENCIONES. LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR EN LA MATERIA, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE VEINTISÉIS DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE, QUE FACULTA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A EXPEDIR LAS LEYES NACIONALES QUE REGLAMENTEN DICHO REGISTRO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 102, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ESTRICTAMENTE PARA LA RECTIFICACIÓN DE SUS DATOS PERSONALES Y PARA SOLICITAR QUE SE ASIENTE EN EL MISMO EL RESULTADO DEL PROCEDIMIENTO PENAL", DE LA LEY DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

X. REGISTRO NACIONAL DE DETENCIONES. EL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS CARECE DE COMPETENCIA PARA LEGISLAR EN LA



MATERIA, EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 102, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ESTRICTAMENTE PARA LA RECTIFICACIÓN DE SUS DATOS PERSONALES Y PARA SOLICITAR QUE SE ASIENDE EN EL MISMO EL RESULTADO DEL PROCEDIMIENTO PENAL", DE LA LEY DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 61, NUMERAL 3, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO SENTENCIADO POR DELITO DOLOSO, NI HABER SIDO INHABILITADO PARA DESEMPEÑAR UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO" DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, Y 102, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ESTRICTAMENTE PARA LA RECTIFICACIÓN DE SUS DATOS PERSONALES Y PARA SOLICITAR QUE SE ASIENDE EN EL MISMO EL RESULTADO DEL PROCEDIMIENTO PENAL", DE LA LEY DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 203/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 13 DE FEBRERO DE 2023. PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al trece de febrero de dos mil veintitrés.

VISTOS, para resolver los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte¹ ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspon-

¹ Fojas 1 y 35 vuelta del escrito inicial relativo a la acción de inconstitucionalidad 203/2020.



dencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 102, fracción II, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, así como el numeral 61, apartado 3, fracción VI, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, publicadas mediante Decretos LXIV-95 y LXIV-94 en el Periódico Oficial de esa entidad el catorce de abril de dos mil veinte, respectivamente.

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La accionante estima violados los artículos 1o., 5o., 14, 16 y 35, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2, 8, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2, 14, 24 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

3. TERCERO.—**Conceptos de Invalidez.** En síntesis, la Comisión promotiva señaló los conceptos de invalidez siguientes:

A. Impugnación del artículo 102, fracción II, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas

- El artículo 102, fracción II, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, al establecer que tendrán acceso a la información contenida en el registro de detenciones los probables responsables y sus defensores, exclusivamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal, vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad al restringir de manera injustificada los supuestos en los cuales se puede consultar la información contenida en el registro de detenciones sobre los probables responsables y sus defensores.

- En efecto, la accionante considera que la restricción que establece la norma local para acceder a la información contenida en el registro de detenciones, en cuanto a que los probables responsables y sus defensores únicamente podrán hacerlo para rectificar sus datos personales o para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal, es inconstitucional al generar incertidumbre jurídica, habida cuenta de que pudiera tener un impacto desproporcionado en el derecho a una defensa adecuada.



- La norma impugnada vulnera el derecho fundamental a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, puesto que establece un sistema de acceso al registro de detenciones, de carácter diferenciado y limitado a estos dos supuestos, lo cual resulta contrario a lo previsto en la Ley Nacional de Registro de Detenciones y la Constitución General de la República.

- En efecto, en la última parte del artículo 30 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones señala que el acceso de la persona privada de la libertad y su representante legal a la información contenida en el Registro será de conformidad con los lineamientos emitidos por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, los cuales fueron expedidos el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve con la denominación "Lineamientos para el funcionamiento, operación y conservación del Registro Nacional de Detenciones".

- Ahora bien, específicamente en el artículo décimo segundo de los referidos lineamientos, se regula lo atinente a las consultas del Registro Nacional de Detenciones, destacando que el objetivo de las consultas será facilitar la información sobre la detención de una persona y su ubicación, así como prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida. Incluso, se señala que tanto la persona detenida por sí misma o a través de su representante legal, defensor particular o público podrán solicitar el acceso a la información contenida en el Registro Nacional.

- La accionante aduce, que tal como se desprende del referido dispositivo no existe restricción alguna de las personas detenidas o sus representantes para consultar la información contenida en el Registro Nacional, de donde se sigue que el legislador local no se ajustó al parámetro previsto en la Ley Nacional. En otras palabras, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana no restringió el acceso de las personas detenidas y sus representantes legales a la consulta del registro de detenciones, ya que no señala limitación alguna para que dichos sujetos puedan consultarlo.

- Bajo este orden de ideas, la accionante estima que el Congreso Local al acotar en la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, los supuestos en que las personas responsables y sus respectivos defensores podrán consultar la información contenida en el registro de deten-



ciones, limitando su acceso únicamente para efectos de la rectificación de datos personales y asentar el resultado del procedimiento penal, reguló de forma diferenciada y contraria a lo previsto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones, lo que genera una distorsión en el sistema e inseguridad jurídica para los destinatarios de la norma impugnada.

- Por último, se señala que respecto al registro de detenciones en materia de delitos del fuero común, el plazo para la implementación gradual del Registro Nacional de Detenciones feneció el uno de abril de dos mil veinte, es decir, antes de la fecha en que se reformó la norma que se impugna, la cual fue modificada el catorce de abril de esa misma anualidad, por lo cual, también puede interpretarse que el Congreso del Estado de Tamaulipas ya no contaba con la facultad de regular dicho registro, debiendo declararse la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

B. Impugnación del artículo 61, numeral 3, fracción VI, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas

- El artículo 61, numeral 3, fracción VI, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas exige como requisito para acceder a la titularidad de la Rectoría de la Universidad de Seguridad y Justicia Tamaulipeca, el **"no haber sido sentenciado por delito doloso, ni haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público"**, lo que transgrede los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público.

- De esta manera la accionante estima que las personas que han sido sentenciadas por cualquier delito doloso y que hayan sido inhabilitadas, deben tener la posibilidad de ocupar cargos públicos en igualdad de circunstancias una vez que hayan sido cumplidas dichas sanciones.

- La norma impugnada resulta discriminatoria, en tanto que otorga un trato injustificado para las personas que aspiran a ejercer el cargo de rector, en el entendido de que dicha medida legislativa atenta contra el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y del derecho al acceso a un cargo público.



Se aduce que la norma impugnada no cumple con el primer nivel de escrutinio, en virtud de que no existe una justificación constitucional imperiosa para exigir el no haber sido sentenciado por delito doloso o haber sido inhabilitado para desempeñar un cargo público y así estar en aptitud de fungir como titular de la Rectoría de la Universidad de Seguridad y Justicia Tamaulipeca.

B.1 Requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso

- La Comisión Nacional estima que el requisito de no haber sido sentenciado por delito doloso resulta sobre inclusivo en tanto que limita de forma genérica a las personas sentenciadas por cualquier delito doloso, ello sin considerar si los delitos de que se trate se relacionan con las funciones a desempeñar por la persona titular de la Rectoría de la Universidad de Seguridad y Justicia Tamaulipeca.

- La norma impugnada otorga un trato diferenciado para ocupar un empleo de carácter público a las personas que les hayan impuesto una sanción penal, aun cuando ya hubieren compurgado la misma, otorgándoles un trato inferior respecto de las demás personas que hayan recibido una sentencia por la comisión de un delito de forma dolosa.

- La Comisión accionante destaca que se debe tomar en cuenta que quien ejerza el cargo de mérito tiene funciones de dirección académica y de índole administrativa; en ese sentido, el legislador local pudo delimitar los delitos dolosos a aquellos que se relacionaban con el ejercicio de las funciones que efectivamente desempeñara la persona titular de la Rectoría de la Universidad, por lo que resulta inconcusos que la norma otorga un trato diferenciado para ocupar un empleo de carácter público a aquellas personas que les ha sido impuesta una sanción penal, aun cuando ya hubieren compurgado la misma, otorgándoles con ello un trato inferior respecto de las demás personas que no han recibido una sentencia por la comisión de un delito de forma dolosa.

B.2 Requisito de no haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público

- Resulta inconstitucional y discriminatorio el requisito de "no haber sido inhabilitado para el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio



público", puesto que se atenta contra la dignidad humana a la vez que tiene por efecto anular y menoscabar el derecho de igualdad de las personas a ser nombradas para cualquier empleo público, como en el presente caso, el desempeñarse como titular de la Rectoría de la Universidad de Seguridad y Justicia Tamaulipeca.

- Lo anterior se considera así en la medida que cuando una persona ha sido sancionada con inhabilitación, ya sea por autoridad administrativa o penal, una vez que ya ha cumplido con la misma debe quedar en posibilidad de poder volver a ejercer un cargo público, de lo contrario se trataría de una inhabilitación perpetua.

- Destaca la accionante que debe tomarse en consideración que la sanción de inhabilitación procede incluso por la comisión de una falta administrativa no grave, aunado a que las personas que han sido sancionadas con esta medida y han cumplido la misma, deben quedar en posibilidad de ejercer un cargo público.

- Bajo esta perspectiva, la Comisión accionante refiere que el artículo 61, apartado 3, fracción VI, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, resulta discriminatorio por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta entre las personas que han sido en algún momento inhabilitadas o sentenciadas por la comisión de un delito doloso y hayan cumplido con dichas sanciones.

- Finalmente, la accionante concluye que las exigencias expuestas transgreden los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público.

4. CUARTO.—**Radicación y admisión del escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad.**

Mediante proveído de once de agosto de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **203/2020** y por razón de turno designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.



5. De igual forma, mediante auto de esa misma fecha el Ministro instructor **admitió** a trámite la acción relativa, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas para que rindieran sus respectivos informes.

6. QUINTO.—**Informes de las autoridades y presentación de alegatos.** El Poder Ejecutivo² y el Poder Legislativo,³ ambos del Estado de Tamaulipas rindieron sus respectivos informes, los cuales fueron admitidos por el Ministro instructor mediante acuerdos de catorce de octubre⁴ y tres de noviembre de dos mil veinte,⁵ asimismo, tuvo por recibidas las respectivas pruebas y ordenó correr traslado a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a la Fiscalía General de la República y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con copia simple de los informes de las autoridades con la finalidad de que formularan los alegatos respectivos. De esta manera, únicamente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló los alegatos que al efecto consideró oportunos, los cuales fueron agregados al expediente mediante acuerdo del Ministro instructor de fecha veinticuatro de noviembre de dos mil veinte.⁶

7. SEXTO.—**Informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas.** El treinta de septiembre de dos mil veinte el secretario general de Gobierno del Estado de Tamaulipas, en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad, presentó de forma electrónica el informe correspondiente;⁷ por su parte, el presidente de la Diputación Permanente de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, también presentó el informe correspondiente vía electrónica el día uno de octubre de dos mil veinte.⁸

² Fojas 234 a 247 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 203/2020.

³ Fojas 428 a 443 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 203/2020.

⁴ Fojas 641 a 647 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 203/2020.

⁵ Fojas 1371 a 1376 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 203/2020.

⁶ Fojas 1480 a 1482 del expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad.

⁷ Según se desprende de la evidencia criptográfica respectiva contenida a foja 15 del informe respectivo agregado al expediente electrónico.

⁸ Según se desprende de la evidencia criptográfica respectiva contenida a foja 17 del informe respectivo agregado al expediente electrónico.



8. De manera previa, debe destacarse que, dada la similitud de los informes presentados por ambos Poderes, se señalarán de manera conjunta los argumentos torales que expusieron los referidos órganos:

- Señalaron que la accionante realizó una lectura incorrecta y restrictiva de la norma impugnada, puesto que asumen que el detenido y sus defensores no tendrán acceso para consultar el Registro Nacional de Detenciones, no obstante, ello es absurdo, ya que el ejercicio del derecho de rectificación presupone de manera lógica la consulta previa de dichos datos y conforme a la fracción III del artículo 102 impugnado, toda persona tendrá derecho a acceder a los datos del Registro Nacional de Detenciones en términos de la propia ley general, esto es, los detenidos y sus defensores se encuentran habilitados para consultar dichos registros en términos de las fracciones II y III del propio artículo 102.

- Por otro lado, destacan que la accionante pretende determinar la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada a partir de una supuesta contradicción con un acto administrativo de carácter general (lineamientos), los cuales tienen menor jerarquía normativa y no son aptos para limitar la libertad configurativa de una Legislatura Local.

- En esa virtud, estiman que la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, en su artículo 102, fracción II, en realidad prevé una protección más amplia que la propia Ley Nacional y de los Lineamientos para el Funcionamiento, Operación y Conservación del Registro Nacional de Detenciones.

- En otro tenor, señalan que por lo que respecta a la solicitud de invalidez de la fracción VI del numeral 3 del artículo 61 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, al prever como requisito para ser rector de la Universidad de Seguridad y Justicia, que la persona aspirante deba acreditar "no haber sido sentenciado por delito doloso, ni haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público", es un requisito indispensable que garantiza el honesto desempeño del cargo, lo que redundará en beneficio de la sociedad que requiere de la seguridad pública y de servidores públicos probos e íntegros a fin de garantizar y proteger los derechos humanos.



- Agregan que el mencionado precepto impugnado guarda congruencia con los principios rectores del nuevo sistema de responsabilidades administrativas plasmados en la Constitución General, mediante las reformas y adiciones publicadas el veintisiete de mayo de dos mil quince y, particularmente, con la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, publicada el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, en cuyo artículo 7 se establecen los principios que deben observar los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

- Asimismo, refiere que las funciones que desempeña el rector de la universidad son de interés público dado que están ligadas a la seguridad de los tamaulipecos, de ahí que la persona que aspira al cargo del rector debe atender a los requisitos que garanticen plenamente que en el desempeño de su función no se verá comprometido por los antecedentes penales relacionados a la comisión de delitos dolosos.

- El requisito previsto en la norma impugnada exige honradez y probidad de cualquier aspirante que pretenda ocupar el cargo de rector de la Universidad de Seguridad y Justicia Tamaulipeca, a fin de que el beneficio sea para la sociedad, por lo que de declararse la invalidez del requisito previsto en la fracción VI del numeral 3 del artículo 61 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, en realidad se atentaría contra la seguridad de los ciudadanos del Estado.

- En ese contexto, el artículo 61, numeral 3, fracción VI, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, resulta válido al prever que la persona aspirante debe acreditar no haber sido sentenciado por delito doloso ni haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ya que es un requisito indispensable que garantiza el honesto desempeño del cargo en beneficio de la sociedad.

9. SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** Mediante proveído de cuatro de febrero de dos mil veintiuno⁹ se declaró cerrada la instrucción y se envió el

⁹ Fojas 1486 a 1487 vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 203/2020.



expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

10. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰ 1o. de su ley reglamentaria¹¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹² toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de diversas porciones normativas de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas y de la Ley de Seguridad Pública de la propia entidad, al considerarlas violatorias de los derechos humanos consagrados en la Constitución General, así como en los tratados internacionales de los cuales México es Parte.

11. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta

¹⁰ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

¹¹ "Artículo 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

¹² "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; ..."



días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley que se impugna sea publicada en el medio oficial correspondiente y, en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. Bajo esta perspectiva, debe destacarse que en atención a la circunstancia extraordinaria ocasionada con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó los Acuerdos Generales Plenarios Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declaró inhábil para dicho órgano jurisdiccional el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte, cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte; de esta manera, conforme a lo dispuesto en el punto segundo¹³ del Acuerdo General Plenario Número 14/2020, a partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levantó la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal.

13. En esa virtud, en el presente caso, los Decretos LXIV-95 y LXIV-94, mediante los cuales se expidieron la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas y la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, respectivamente, ambos fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado, el catorce de abril de dos mil veinte, fecha en la cual se encontraban suspendidos los plazos en este Alto Tribunal. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió a partir del tres de agosto y hasta el uno de septiembre de dos mil veinte.

14. En ese sentido, toda vez que el escrito inicial relativo a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó en la Oficina de Certificación Judicial

¹³ "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."



y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tres de agosto de dos mil veinte,¹⁴ se concluye que se promovió de manera **oportuna**.

15. TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

16. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el diverso 11 de la ley reglamentaria de la materia, prevén que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter general, federal, estatal y de la Ciudad de México, actuando a través de su legítimo representante.

17. En el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los Decretos LXIV-95 y LXIV-94, mediante los cuales se expidieron la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas y la Ley de Seguridad Pública de la propia entidad; el escrito fue presentado y firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la referida Comisión Nacional. Este cargo se acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, la citada Cámara la eligió como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.¹⁵ A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁶ y 18 de su reglamento interno,¹⁷ establecen que la representación del citado órgano constitucional autónomo corresponde a su presidente.

¹⁴ Foja 1 del escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 203/2020, tal y como se desprende del expediente electrónico respectivo.

¹⁵ Dicha certificación se encuentra anexada al escrito inicial atinente al expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 203/2020.

¹⁶ Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."

¹⁷ Artículo 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."



18. En consecuencia, se considera que el escrito inicial correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 203/2020, fue promovido por un órgano **legitimado** constitucionalmente y presentada por quien cuenta con facultades suficientes para ello.

19. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** De manera coincidente tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas advirtieron las siguientes causas de improcedencia:

- En primer término, señalan como causa de improcedencia que la demanda se presentó fuera del plazo previsto en el artículo 21 de la ley reglamentaria, por lo que estiman se actualiza la causa de improcedencia establecida en el diverso 20, fracción II, de la propia ley.

- Refirieron que la presente acción resulta improcedente toda vez que, si bien es cierto que en fecha catorce de abril de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas número 45 el Decreto LXIV-95, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, entre ellas el artículo 102, también lo es que la fracción II de la que se reclama la invalidez, no fue reformada mediante el precitado decreto, respecto de la limitación a que hace referencia el organismo promovente, sino únicamente en lo atinente a que los abogados defensores también podrán tener acceso a la información.

- De lo anterior se desprende que la intención del legislador, en realidad, fue ampliar la garantía de seguridad jurídica del probable responsable y no restringirla como se refiere en el escrito de demanda, pues la limitante relativa a **"estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal, en términos de las disposiciones legales aplicables"** y que es objeto de la presente acción de inconstitucionalidad ya se encontraba inserta en la norma de manera previa a la reforma publicada el catorce de abril de dos mil veinte.

- En esa virtud, destacan que en ningún momento con el Decreto LXIV-95, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, publicado el catorce abril de dos mil veinte, en lo que se refiere a la fracción II



del artículo 102 del referido ordenamiento legal, se vulneran derechos humanos ni se legislan restricciones no previstas en la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

- De esta manera, precisan que, si la norma impugnada ya se encontraba publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad desde el dieciséis de junio de dos mil nueve, es decir, con anterioridad al decreto impugnado, mediante el cual exclusivamente se adicionó la expresión "**y sus defensores**" a la fracción II del artículo 102 de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, resulta evidente que los treinta días para promover la acción de inconstitucionalidad ya habían transcurrido en exceso al momento de su presentación.

- En otro orden, en cuanto a las causas de improcedencia, también señalan que por lo que respecta a la solicitud de invalidez del artículo 61, numeral 3, fracción VI, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, es **improcedente al ser extemporánea**, debido a que la disposición reclamada ya estaba prevista desde la Ley de Seguridad Pública del propio Estado expedida mediante Decreto LIX-1086 en el Periódico Oficial del Estado desde el veintisiete de diciembre de dos mil siete, ordenamiento legal que fue abrogado por la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, publicada en fecha catorce de abril de dos mil veinte, que ahora se reclama.

- En efecto, la referida ley abrogada preveía en su artículo 36 Quater, numeral 3, fracción VI, que para ocupar el cargo de rector de la Universidad de Seguridad y Justicia de la entidad, se exigía "no haber sido sentenciado por delito doloso, ni haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público", de ahí que resulte extemporánea su impugnación, por lo que debe sobreseerse en la presente acción con fundamento en los artículos 19, fracción VII, 20, fracción II y 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

20. IV.1 Causa de improcedencia relativa a la impugnación del artículo 102, fracción II, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas.

21. En relación con esta primera causa de improcedencia en la que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas aducen que la acción



de inconstitucionalidad resulta improcedente por extemporánea en virtud de que la adición de los vocablos "y sus defensores" al artículo 102, fracción II, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, con motivo de la emisión del decreto impugnado, en nada varió el sentido normativo de la limitación impugnada en cuanto al acceso al registro administrativo de detenciones, la cual fue emitida originalmente desde el dieciséis de junio de dos mil nueve, **debe desestimarse**, en mérito de los siguientes razonamientos.

22. En primer término, debe destacarse que para estar en aptitud de establecer si la impugnación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se presentó de forma extemporánea, habrá que determinar si se configuró o no un "nuevo acto legislativo" y, a partir de ello, analizar si es posible o no el estudio del concepto de invalidez respecto del artículo 102, fracción II, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas.

23. De esa manera, en cuanto a la configuración del nuevo acto legislativo, este Tribunal Pleno ha determinado que se requieren dos aspectos, el primero relativo a que se haya llevado a cabo un proceso legislativo, criterio formal y el segundo consistente en que **la modificación impacte en el sentido de las expresiones normativas "cambio en el sentido normativo"**, ello conforme al criterio jurisprudencial plenario número P./J. 25/2016 (10a.), que lleva por rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."¹⁸

¹⁸ El citado criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno lleva por texto: "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**



24. Por lo que hace al primer requisito "formal", éste se cumple en virtud de que el procedimiento legislativo culminó¹⁹ el día catorce de abril de dos mil veinte con la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas del "Decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, así como de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas."

25. En cuanto a la actualización del segundo lineamiento atinente a que la modificación **impacte en el sentido de las expresiones normativas o "cambio normativo"**, se estima pertinente reproducir el texto impugnado contrastándolo con el texto modificado con la finalidad de dilucidar si el sistema normativo relativo a los supuestos y sujetos que pueden consultar la información del Registro Nacional de Detenciones sufrió alguna modificación que signifique la existencia de un nuevo acto legislativo.

Texto previo correspondiente al Decreto LX-710, publicado en el Periódico Oficial estatal el 16 de junio de 2009.	Texto modificado con motivo del Decreto LXIV-95 impugnado, publicado en el Periódico Oficial estatal el 14 de abril de 2020.
<p>"Artículo 102. La información capturada en el Registro Administrativo de Detenciones será confidencial y reservada. A la información contenida en el registro sólo podrán tener acceso:</p> <p>"...</p>	<p>"Artículo 102. La información capturada en el Registro de Detenciones será confidencial y reservada, <u>en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional del Registro de Detenciones</u>. A la información contenida en el registro sólo podrán tener acceso:</p> <p>"...</p>

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."

¹⁹ Debe destacarse que el citado Decreto fue aprobado en la sede del Palacio Legislativo del Congreso del Estado de Tamaulipas el día ocho de abril de dos mil veinte, según se desprende de la página 23 del Periódico Oficial de la entidad, correspondiente a la edición vespertina del martes catorce de abril de dos mil veinte.



"II. Los probables responsables, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal, en términos de las disposiciones legales aplicables."

"II. Los probables responsables **y sus defensores**, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal, en términos de las disposiciones legales aplicables; **y ...**"

26. Ahora bien, respecto de lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su escrito inicial sostiene que el artículo 102, fracción II, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica al **restringir y limitar** de manera injustificada los supuestos por los cuales se puede acceder a la información establecida en el Registro Nacional de Detenciones, específicamente, en cuanto a que los probables responsables y sus defensores "únicamente podrán acceder para **rectificar** sus datos personales o para solicitar que **se asiente** en el mismo el **resultado** del procedimiento penal."

27. Bajo esta perspectiva, es **infundada** la causa de improcedencia argumentada por los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales, dado que no resulta extemporánea la impugnación de la fracción II del artículo 102 de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas.

28. En efecto, si bien existían condiciones para acceder a la información contenida en el registro de detenciones desde el dieciséis de junio de dos mil nueve, lo cierto es que, **agregar la expresión: "y sus defensores", sí trasciende en el sentido material y formal de la norma**, al haberse incluido un nuevo sujeto legitimado para acceder a la información capturada en el registro de detenciones, cuya intervención está directamente relacionada con el derecho a una defensa adecuada, aspecto que indefectiblemente impacta en el contenido y las condiciones en que se permite el acceso a la información capturada en dicho registro.

29. En otras palabras, con motivo del decreto impugnado, además de los probables responsables ahora también sus defensores están en posibilidad de que la información capturada en el Registro de Detenciones de la entidad sea



susceptible de ser rectificada en cuanto a los datos personales del probable responsable, así como para asentar también el resultado del procedimiento penal.

30. Derivado de lo anterior, conforme al criterio jurisprudencial emitido por el Tribunal Pleno de número P/J. 25/2016 (10a.), relativo a la configuración de un nuevo acto legislativo, en el presente caso **se está en presencia de una modificación en el sentido normativo de la porción normativa impugnada** y no así de una simple adición de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, pues la expresión "y sus defensores", impacta directamente en el derecho de defensa adecuada que asiste al probable responsable, por lo que al colmarse tanto el requisito formal como el material, en el presente caso sí existió un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación.

31. En ese tenor, **lo conducente es desestimar la causa de improcedencia relativa a extemporaneidad**, prevista en el artículo 19, fracción VII²⁰, en relación con el diverso 21, fracción II,²¹ de la ley reglamentaria de la materia, en cuanto a la impugnación del artículo 102, fracción II, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas.

32. IV.2 Causa de improcedencia relativa a la impugnación del artículo 61, numeral 3, fracción VI, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas.

33. Caso distinto acontece respecto a la causa de improcedencia en la que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas, señalan que la presente acción de inconstitucionalidad es **improcedente** por **extemporánea**, ya que la impugnación del artículo 61, numeral 3, fracción VI, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, relativa al requisito para ser rector

²⁰ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

²¹ "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, ..."



de la Universidad de Seguridad y Justicia, consistente en **"no haber sido sentenciado por delito doloso, ni haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público"**, ya se encontraba previsto en la abrogada Ley de Seguridad Pública Estatal en su artículo 36 Quater, numeral 3, fracción VI; argumento que debe **desestimarse** porque como los propios Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales reconocen en su informe, la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas fue **abrogada** y, en su lugar se emitió un nuevo ordenamiento legal en su conjunto.

34. Ciertamente, el Decreto LXIV-94, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el catorce de abril de dos mil veinte, señala en la parte conducente que: **"LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL CONGRESO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TAMAULIPAS, EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 58, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL; Y 119 DE LA LEY SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNOS DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TAMAULIPAS, TIENE A BIEN EXPEDIR EL SIGUIENTE: ... D E C R E T O No. LXIV-94. MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS. ARTÍCULO ÚNICO. Se expide la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, para quedar como sigue: ..."**

35. En congruencia con lo anterior, en su artículo segundo transitorio²² se prevé expresamente que se **abroga** la anterior Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, expedida el tres de diciembre de dos mil siete y publicada en el Periódico Oficial el día veintisiete de ese mes y año.

36. En esa virtud, como se trata de una **nueva legislación**, debe **desestimarse** la causa de improcedencia relativa a la impugnación **extemporánea** del artículo 61, numeral 3, fracción VI, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, expedida mediante Decreto LXIV-94 y publicado el día catorce

²² Artículo Segundo. Se **abroga** la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas expedida mediante Decreto LIX-1086, del 03 de diciembre del 2007, publicado en el Periódico Oficial del Estado, Anexo al número 156, del 27 de diciembre del 2007, así como sus reformas; asimismo, se deroga cualquier disposición jurídica que se opongan a la presente Ley."



de abril de dos mil veinte, máxime que del régimen transitorio relativo es posible desprender de manera indubitable que la disposición impugnada resulta novedosa, lo que permite su impugnación en términos de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución General de la República.²³ En este punto, resulta ilustrativo *a contrario sensu*, la tesis que lleva por rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA."

37. Al no existir alguna otra causa de improcedencia adicional aducida por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas en su informe y al no actualizarse alguna otra de oficio, lo conducente será delimitar la litis y abordar los planteamientos de fondo.

38. QUINTO.—**Precisión de la litis.** En atención a los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y por cuestión de metodología, es posible desprender los siguientes temas y ordenarlos de la siguiente manera para su exposición.

1) La fracción VI del numeral 3 del artículo 61 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas al prever "**No haber sido sentenciado por delito doloso, ni haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público**", como requisito para ocupar el cargo de rector de la Universidad de Seguridad y Justicia de Tamaulipas, en relación con los principios de igualdad y no discriminación, así como libertad de trabajo para ocupar un cargo público.

²³ 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: ..."



2) La fracción II del artículo 102 de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas en la porción normativa en la que se limita el acceso a la información capturada en el registro nacional a los probables responsables y sus defensores, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal.

39. SEXTO.—**Consideraciones y fundamentos. Tema 1. La fracción VI del numeral 3 del artículo 61 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas al prever "No haber sido sentenciado por delito doloso, ni haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público", como requisito para ocupar el cargo de rector de la Universidad de Seguridad y Justicia de Tamaulipas, en relación con los principios de igualdad y no discriminación, así como libertad de trabajo para ocupar un cargo público.**

40. En este punto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos medularmente señala que el referido requisito debe ser entendido como una disposición que resulta violatoria a los principios de igualdad y no discriminación, al contener categorías sospechosas de carácter discriminatorio, prohibidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en la condición social y jurídica de las personas que han sido sentenciadas por la comisión de cualquier delito doloso y/o inhabilitado para ocupar empleos, cargos o comisión del servicio público, de ahí que las medidas adoptadas por el legislador resulten excesivamente lesivas y desproporcionales, pues inciden en el núcleo esencial del derecho a la igualdad y no discriminación al generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo antes referido.

41. El referido concepto de invalidez resulta **fundado**. De manera previa, debe destacarse que el artículo en su porción normativa impugnada señala lo siguiente:

"Artículo 61.

"...



"3. El Rector de la Universidad, deberá reunir los requisitos siguientes:

"...

"VI. No haber sido sentenciado por delito doloso, ni haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y

"..."

42. De lo anterior se desprende que la fracción VI numeral 3 del artículo 61 contiene dos exigencias, la primera relativa a la condición de **"no haber sido condenado por delito doloso"**, mientras que la segunda se refiere a **"no haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público"**; de esta manera el presente apartado se divide para su análisis en dos.

43. VI.1.1 Subtema 1. Requisito atinente a "no haber sido condenado por delito doloso" para ocupar el cargo de rector de la Universidad de Seguridad y Justicia de Tamaulipas.

44. En primer término, se debe destacar que el legislador estatal cuenta con libertad configurativa para legislar en cuanto a los requisitos que deben cumplir las personas que aspiren a ocupar un cargo en el servicio público; no obstante, la redacción de las normas deben ceñirse a un criterio de **razonabilidad**, dado que éstos deberán estar vinculados con las funciones y atribuciones que efectivamente realizará, habida cuenta que dicha libertad también se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos. En este punto, sirve de apoyo lo señalado por este Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), de rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS."²⁴

²⁴ Localización: P./J. 11/2016 (10a.). Décima Época. Pleno. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, pág. 52, número de registro digital: 2012593.



45. Ahora bien, debe precisarse que fuera de las condiciones establecidas de manera expresa en la Ley Fundamental para determinados empleos y comisiones, los Congresos Federal y Locales, cuentan con una amplia libertad de configuración para establecer las respectivas calidades, el artículo 35, fracción VI,²⁵ de la Constitución Federal, prevé que es un derecho de la ciudadanía, **poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.**

46. Dicho derecho, es también reconocido en los artículos 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los términos siguientes:

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

"23. Derechos Políticos.

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

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

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

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad,

²⁵ 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; ..."



residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

"25. Derechos Políticos.

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 21, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

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

47. En ese contexto, es importante destacar que cuando la Constitución General se refiere en su artículo 35, al concepto "**calidades**", ello ha sido entendido por este Alto Tribunal, como lo referido a las "**características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne**",²⁶ interpretación que es consistente con la lectura del artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación:²⁷

²⁶ Número de registro digital: 177102. "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.". Localización: Jurisprudencia. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005; pág. 1874. P./J. 123/2005.

²⁷ Ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.



CONVENIO 111

"Artículo 1

"1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:

"a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

"b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

"2. Las distinciones, exclusiones o preferencias **basadas en las calificaciones** exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

"3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo."

48. La referida noción de "**calidades**", asumida por este Alto Tribunal en la **controversia constitucional 38/2003**, es también compatible con lo previsto en el artículo 123, apartado B), fracción VII, de la Constitución Federal, que refiere que "**la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes**". En la referida controversia constitucional, fallada el veintisiete de junio de dos mil cinco, se indicó que:

"... Del análisis del artículo 35, fracción II, constitucional, se advierte que si bien estamos ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, su desarrollo no



es completamente disponible para el legislador, pues **la utilización del concepto 'calidades' se refiere a las cualidades o perfil de una persona**, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.

"Asimismo, para efectos de su correcta intelección, el concepto 'calidades' también debe vincularse con el principio de eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, que dispone que la designación del personal **sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes**, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad; interpretación que debe ser relacionada con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo, y 116, fracción VI, que ordenan que las relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, **con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias**.

"Luego, el entrelazamiento entre los diversos preceptos constitucionales citados a la luz de una interpretación sistemática autoriza a concluir que la Constitución impone la **obligación de no exigir para el acceso a la función pública, requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de eficiencia, mérito y capacidad que se plasman en dichos preceptos**, mismos que deben ser respetados por el legislador en la regulación que realice el legislador, de manera que deben considerarse violatorios de la prerrogativa de los ciudadanos de acceso a los cargos públicos todos aquellos supuestos que, sin esta referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos."

49. La noción en cuestión se retomó en la **acción de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006**, fallada el cinco de octubre de dos mil seis, en los siguientes términos:

"... el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, editorial Espasa, vigésima segunda edición, establece que **calidad** significa, entre otras:



"Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a 'algo, que permiten juzgar su valor.'

"Estado de una persona, naturaleza, edad y demás 'circunstancias y condiciones que se requieran' para un cargo o dignidad.'

"De las anteriores connotaciones deriva que en cuanto a la primera, el concepto calidad, aplicado a una persona, debe entenderse como la **propiedad o conjunto de propiedades inherentes a ésta que permitan juzgarla por sí misma**, por lo propio, natural o circunstancial de la persona a que se alude y que la distingue de las demás, cuyo sentido se obtiene de la definición que tiene la voz inherente, que significa **lo que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar de ella**.

"La segunda también está dirigida a establecer que, lo que define la calidad de una persona, son los aspectos propios y esenciales de ésta, tan es así, que el punto de partida de la expresión, de los aspectos empleados para ejemplificar lo definido, son precisamente la naturaleza y la edad, por lo que incluso la expresión 'y demás circunstancias' debe entenderse que está referida a otras características de la misma clase o entidad, es decir, propios del individuo, y no derivar de elementos o requisitos ajenos al ciudadano."

50. De esa manera, lo importante es entender que cuando el artículo 35, fracciones II y VI, de la Constitución General de la República, utiliza el término "**las calidades que establezca la ley**", se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.

51. Luego, al definir en las leyes secundarias respectivas, tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados *–en el ámbito de sus respectivas competencias–*, las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, será necesario que **los requisitos al efecto establecidos, estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función**, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación,



a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (**aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas**) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

52. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la respectiva ley, como requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público.

53. Ello, sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exige desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, entre otros,²⁸ y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización requerido, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

54. En cualquier caso, fuera de las condiciones establecidas de manera expresa en la Ley Fundamental para determinados empleos y comisiones, los Congresos Federal y Locales, cuentan con una amplia libertad de configuración para establecer las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren por sí mismas algún derecho humano u otro principio constitucional.²⁹

55. Incluyendo en ello, de manera destacada, la necesidad de que los respectivos requisitos sean razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública, **en condiciones generales de igualdad**, en respeto a lo previsto en los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, 23, apartado 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

²⁸ Así lo exigen entre otros, según el caso, el artículo 95 para los cargos de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

²⁹ Así se falló, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resueltas por el Pleno en su sesión del seis de septiembre de dos mil dieciocho, por lo que se refiere a los requisitos del fiscal general de la Ciudad de México.



56. Ahora bien, en el caso concreto, la norma impugnada exige para ocupar el cargo de rector de la Universidad de Seguridad y Justicia de Tamaulipas, "**no haber sido condenado por delito doloso**".

57. Es importante señalar que las **funciones principales** del **rector** de la Universidad de Seguridad y Justicia de Tamaulipas se encuentran establecidas en el propio artículo 61, pero en el diverso punto 2 de la Ley de Seguridad Pública Estatal, el cual expresamente establece lo siguiente:

"2. El Rector tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Ejecutar y dar cumplimiento a los acuerdos dictados por la Junta de Gobierno;

"II. Ejercer la representación legal de la Universidad, con carácter de apoderado para pleitos y cobranzas y actos de administración, con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial, conforme a la legislación civil vigente en el Estado y las correlativas de las entidades federativas, por lo que enunciativa más no limitativamente tiene facultades para otorgar o revocar poderes, dentro del ámbito conferido, interponer recursos, formular querellas, articular y absolver posiciones, ejercer y desistirse de acciones judiciales, administrativas y laborales e inclusive en materia del juicio de amparo;

"III. Dirigir el funcionamiento de la Universidad, vigilando el cumplimiento de su objeto, planes y programas administrativos, financieros y académicos, así como la correcta operación de las diversas áreas que integran la misma;

"IV. Cumplir y hacer cumplir las normas y disposiciones reglamentarias de la Universidad;

"V. Verificar, que los aspirantes a ingresar a los cursos de formación inicial hayan cumplido con los procedimientos de certificación, selección e ingreso;

"VI. Llevar un registro de los expedientes del alumnado y de los egresados, así como actualizar la base de datos de cursos, alumnos, egresados y personal docente;



"VII. Elaborar y enviar para la investigación pertinente, la relación de aspirantes al Consejo Estatal de Seguridad Pública, para su revisión en la base de datos del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública;

"VIII. Aplicar por sí o a través de los integrantes del personal docente y administrativo, las sanciones y correctivos disciplinarios al alumnado, así como las amonestaciones al personal administrativo, en apoyo a las disposiciones jurídicas vigentes;

"IX. Coordinar las revistas de armamento y municiones que realice la Secretaría de Defensa Nacional, conforme a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;

"X. Vigilar el buen uso de las municiones y mantener en óptimas condiciones el equipo y armamento asignado para las prácticas de tiro;

"XI. Someter a la aprobación de la Junta de Gobierno, los proyectos de Estatuto Orgánico, de los reglamentos internos, así como los manuales necesarios para el correcto funcionamiento de la Universidad;

"XII. Proponer ante la Junta de Gobierno la creación o liquidación de carreras, planes y programas académicos, así como el calendario escolar de la Universidad;

"XIII. Impulsar la profesionalización, ejecutando los programas de ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, promoción, permanencia, evaluación y retiro del personal operativo de las instituciones de seguridad pública del Estado y de los municipios, conforme al Servicio Profesional de Carrera Policial;

"XIV. Autorizar, supervisar y certificar los cursos impartidos dentro o fuera de las instalaciones de la Universidad, por instructores internos o externos;

"XV. Supervisar y aprobar los programas de adiestramiento o especialización, verificando que se cumplan adecuadamente con los programas de estudios que establece el Sistema Nacional de Seguridad, a través de la Academia Nacional y el Consejo Académico Consultivo Regional del Noreste;



XVI. Presentar y someter a la determinación de la Junta de Gobierno, durante el mes de septiembre de cada año, el programa de actividades y presupuesto de egresos para el siguiente año;

"XVII. Rendir el Informe Anual de Actividades a la Junta de Gobierno; éste se presentará conforme a la decisión del Presidente de la propia Junta, en la última sesión del año de que se trate o en la primera del siguiente;

"XVIII. Proponer al Gobernador del Estado, la Estructura Orgánica de la Universidad;

"XIX. Previo acuerdo con el Gobernador del Estado, llevar a cabo las designaciones del personal administrativo de confianza de la Universidad, con nivel de jefe de departamento o jerárquicamente inferior, así como realizar las actividades de reclutamiento y selección del personal docente;

"XX Celebrar y ejecutar los actos jurídicos necesarios en el ámbito de sus atribuciones, para concretar la realización de actos, exposiciones, presentaciones o actividades de carácter educativo, en los recintos a su cargo;

"XXI. Celebrar los instrumentos jurídicos que resulten convenientes, para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de la Universidad;

"XXII. Administrar los recursos asignados a la Universidad, vigilar su correcta aplicación y preparar y rendir la cuenta pública correspondiente al propio organismo;

"XXIII. Informar a la Junta de Gobierno sobre los estados financieros de la Universidad; y

"XXIV. Las demás que le asigne la Junta de Gobierno, el Estatuto Orgánico y, en su caso, las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos correspondientes."

58. Como se puede apreciar, las atribuciones atinentes al cargo de **rector** de la Universidad de Seguridad y Justicia de la entidad están encaminadas a la **representación y administración**, cuestiones que no se encuentran relacionadas con **resguardar la soberanía o seguridad nacional ni tampoco se encuentran vinculadas con áreas estratégicas ni prioridades del Estado**.



59. Como se advierte, se trata de requisitos que no están relacionados con características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar; razón por la que, en principio, al no presentarse una categoría sospechosa, no hay motivos en el presente caso para someter las disposiciones normativas impugnadas a un escrutinio de constitucionalidad de carácter estricto.

60. A pesar de ello, **es suficiente un examen simple de razonabilidad** para arribar en el caso, a la conclusión de que las normas impugnadas, resultan **inconstitucionales**, pues éstas, como se explicará enseguida, resultan **sobre inclusivas**.

61. En efecto, si bien la norma en cuestión persigue un fin constitucionalmente válido, esto es que el encargado de la titularidad de la Universidad de Seguridad y Justicia de Tamaulipas debe cumplir con ciertas calidades a fin de representar, vigilar, administrar e impulsar la profesionalización, es decir, todo lo relacionado con el correcto funcionamiento de la Universidad.

62. No obstante, el requisito para las personas de "**no haber sido condenado por delito doloso**" para poder ser nombrado en la de la titularidad ya referida, **no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de crear un filtro estricto de acceso a un cargo público**.

63. De esa manera, **no existe base objetiva para determinar que una persona sin ese tipo de condena penal ejercerá sus actividades con rectitud, probidad y honorabilidad**, por lo que **el legislador local realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar**, de ahí que **exigir que se demuestre que la persona no haya incurrido en alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien sea nombrado en la titularidad de la Universidad de Seguridad y Justicia Estatal**.

64. En este punto, es importante destacar que la porción normativa combatida contiene hipótesis que:



- No permite identificar si la sanción privativa de la libertad por delito doloso y por más de un año se impuso por resolución firme.
- No distingue entre delitos graves o no graves.
- No contiene límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.
- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
- No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar.

65. En esa tesitura, la configuración de la porción normativa combatida **infringe el derecho de igualdad**, porque si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan aspirar al cargo de **rector de la Universidad de Seguridad y Justicia de Tamaulipas**, lo cierto es que **establece un requisito para el acceso a un empleo público que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena de pena de prisión a causa de un delito doloso**, lo que **genera una falta de razonabilidad de la medida**, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis **impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño del empleo público**.

66. En ese orden de ideas, **sí se restringe el acceso a un empleo público determinado, porque el aspirante fue condenado penalmente por delito doloso**, generando con ello 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 eficiente el respectivo empleo.

67. Bajo esta perspectiva, por las razones expresadas en el caso, se considera que como está construida la porción normativa combatida **se genera un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones**



de plena igualdad a ese empleo público, a personas que en el pasado pudieron haber sido condenadas penalmente por delito doloso, **sin que ello permita justificar** en cada caso y en relación con la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

68. Además, es importante destacar que la porción normativa controvertida para asegurar el correcto desempeño de un empleo público recurre a cuestiones morales o de buena fama, pues **exigir el "no haber sido condenado por delito doloso", no garantiza que la persona ejerza correctamente su función**; en cambio, **sí puede generar una situación estigmatizante, pues se presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinuyendo**; lo cual resulta contrario al derecho penal de acto, que es protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

69. En consecuencia, el examen de la porción normativa combatida lleva a considerar que efectivamente la misma **infringe el derecho de igualdad, ya que contiene una distinción** que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar** y, por tanto, **tampoco tiene una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido**, además de que no es la medida menos restrictiva, sino que, por el contrario, presenta claras manifestaciones de violación al **derecho de igualdad**.

70. Al haberse concluido que la disposición impugnada transgrede el derecho de **igualdad**, resulta innecesario el análisis de las demás alegaciones del concepto de invalidez, pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada, resultando aplicable a este respecto la tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

71. Similares consideraciones se establecieron en la acción de inconstitucionalidad 118/2020³⁰ resuelta el veinte de mayo de dos mil veintiuno por unani-

³⁰ El Tribunal Pleno por unanimidad de votos determinó declarar la invalidez del artículo 13, apartado A, fracción IV, en su porción normativa "No haber sido sentenciado por delito doloso" que



midad de once votos, en cuanto a la invalidez del requisito consistente en **"no haber sido sentenciado por delito doloso."**

72. Asimismo, el Tribunal Pleno de manera reciente al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2021,³¹ el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, determinó la invalidez del requisito consistente en **"no haber sido condenada o condenado por delito intencional,"** por mayoría de diez votos.

73. VI.1.2 Subtema 2. Requisito atinente a "no haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público" para ocupar el cargo de rector de la Universidad de Seguridad y Justicia de Tamaulipas.

74. En cuanto a la segunda parte de la fracción impugnada referente a la exigencia consistente en **"ni haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público"**, resulta igualmente **fundado** el argumento de invalidez en razón de lo siguiente.

75. Del análisis de dicha porción, si bien puede tener un fin constitucionalmente aceptable, en cuanto establecer ciertas calidades para el acceso a determinados empleos públicos, lo cierto es que contienen hipótesis que resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, toda vez que:

- No permite identificar si la destitución o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política;
- No distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves;
- No contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y,

haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año", de la Ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIV-62, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de febrero de dos mil veinte.

³¹ El Tribunal Pleno por mayoría de diez de votos determinó declarar la invalidez del artículo 12, fracción VI, en su porción normativa **"No haber sido condenada o condenado por delito intencional,"** de la Ley Número 652, para la Elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, publicada el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.



- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

76. En suma, la norma impugnada al establecer las distinciones en cuestión, como restricciones de acceso a un empleo público, excluyen por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido **destituida o inhabilitada** por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis, impide incluso valorar si los mismos tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia e, incluso, de cualquier puesto público.

77. Siendo así, 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 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.

78. 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 Fundamental en su artículo 35, deben ser **razonables** y no **discriminatorias**,³² condición que no se cumple en las normas impugnadas.

79. Ello, en la medida de que el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar**, sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya repro-

³² Acción de inconstitucionalidad 74/2008, fallada el 12 de enero de 2010.



chado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta sobre inclusivo.

80. Así, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con una **destitución o inhabilitación**, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder a los empleos públicos referidos en las normas impugnadas.

81. De hecho, los requisitos en cuestión provocan un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación o destitución impuesta en el 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.

82. Lo anterior, genera con dicha exclusión un efecto discriminante, no justificado, que lleva a declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada.

83. Al haberse concluido que la disposición impugnada transgrede el derecho de **igualdad**, resulta innecesario el análisis de las demás alegaciones del concepto de invalidez, pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada, resultando aplicable a este respecto la tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

84. Al respecto, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019,³³ por mayoría de diez votos analizó conforme al derecho a la igualdad y a la no discriminación, diversas porciones normativas de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, que preveían como

³³ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, por **mayoría de diez votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.



condición para acceder a diversos cargos en dicha Fiscalía General, un requisito similar al aquí cuestionado, consistente en **"no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público"**.

85. De esa manera, atendiendo a la decisión alcanzada se debe declarar la **invalidez de la totalidad de la fracción VI del punto 3 del artículo 61 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas**.

86. Tema 2. Análisis de la fracción II del artículo 102 de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, en relación los principios seguridad jurídica y legalidad.

87. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la norma impugnada restringe de manera injustificada los supuestos en los cuales se puede consultar la información contenida en el Registro de Detenciones de la entidad, respecto de los probables responsables y sus defensores, violando con ello los principios de seguridad jurídica y legalidad.

88. En efecto, sostiene que es inconstitucional el hecho de que los probables responsables y sus defensores puedan acceder al Registro Nacional de Detenciones **exclusivamente con la finalidad de rectificar sus datos personales o para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal**, dado que establece un sistema de acceso al registro de detenciones, diferenciado, lo cual resulta directamente contrario a lo previsto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones, que no limita de manera alguna su acceso al registro nacional.

89. Por último, agrega que respecto al registro de detenciones en materia de delitos del fuero común, el plazo para la implementación gradual del Registro Nacional de Detenciones feneció el uno de abril de dos mil veinte, es decir, antes de la fecha en que se reformó la norma que se impugna, la cual fue modificada el catorce de abril siguiente, razón por la cual, el Congreso del Estado de Tamaulipas ya no contaba con la facultad de regular el registro de detenciones, debiendo declararse la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

90. En el presente punto, **los conceptos de invalidez resultan fundados**, en atención a los siguientes razonamientos.



91. El artículo impugnado, en su parte impugnada prevé:

"Artículo 102. La información capturada en el Registro de Detenciones será confidencial y reservada, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional del Registro de Detenciones. A la información contenida en el registro sólo podrán tener acceso:

" ...

"II. Los probables responsables y sus defensores, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal, en términos de las disposiciones legales aplicables; y

" ... "

92. Efectivamente, asiste razón a la accionante en tanto que el Congreso Local de Tamaulipas **carece de facultades** para legislar en materia del Registro Nacional de Detenciones, toda vez que la reforma combatida en este medio fue publicada el catorce de abril de dos mil veinte, es decir, con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, así como de la Ley Nacional de Registro de Detenciones, publicada el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

93. En esas condiciones, el artículo primero transitorio³⁴ de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve mandató al Congreso de la Unión a expedir las leyes nacionales que reglamenten el registro de detenciones, dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor del referido decreto. En cumplimiento de lo anterior, el veintisiete de mayo del mismo año se publicó la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

94. En ese tenor, con la publicación de dicha ley nacional se reguló lo atinente a la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, de manera que **dicha materia dejó de estar disponible para las entidades**

³⁴ "Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



federativas y pasó a formar parte del ámbito federal, pues se estableció que dicho registro sería administrado y operado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, con base en las disposiciones que al respecto se emitan.

95. Por tanto, a partir de la entrada en vigor de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, los Congresos Locales dejaron de estar facultados para regular aspectos relacionados con el Registro Nacional de Detenciones, pues el Constituyente facultó exclusivamente al Congreso de la Unión para legislar en dicha materia. De ahí que asista razón a la parte accionante en cuanto a que **el Congreso del Estado de Tamaulipas ya no contaba con la facultad de regular el registro de detenciones**, pues a partir de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve se otorgó dicha facultad de manera exclusiva al Congreso de la Unión.

96. Lo anterior resulta acorde a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 63/2019,³⁵ en la que el Tribunal Pleno determinó que en la exposición de motivos de la Ley Nacional del Registro de Detenciones se destacó que, aunque existían bases de datos sobre personas detenidas, era necesario fortalecer y unificar los esquemas de información para crear un sistema que permitiera la concentración y el intercambio de información mediante una base común de operación. Por ello, se decidió crear un registro que brindara información actualizada sobre las personas detenidas, que garantizara el funcionamiento del nuevo sistema de justicia penal y que permitiera unificar los registros policiales para efectos de la investigación.

"El **Congreso de la Unión** dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.

"Asimismo, **expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto.**"

³⁵ Resuelta en sesión de veinticuatro de enero de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de consideraciones y con consideraciones adicionales, en relación con el punto resolutivo tercero, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso b) denominado "¿El Congreso Federal incurrió en omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio al no contemplar las acciones que el personal del registro deberá llevar a cabo cuando se ponga en riesgo la información contenida en el mismo?"



97. En esa tesitura, se tiene que el propósito de la reforma fue precisamente establecer las bases para fortalecer dicho registro, de forma que **su regulación dejó de ser competencia de las entidades federativas**, en aras de lograr la unificación y coherencia del sistema de registros, de manera tal que **la porción normativa impugnada resulta contraria al artículo 73, fracción XXIII**,³⁶ de la Constitución General de la República.

98. En mérito de lo anterior, **los motivos de invalidez resultan fundados**, por lo que se debe declarar la **invalidez de la fracción II del artículo 102** de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas en la porción normativa **"estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal"**.

99. SÉPTIMO.—**Efectos**. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaratoria de **invalidez** se ciñe a la fracción VI del numeral 3 del artículo 61 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, publicado mediante Decreto LXIV-94, así como la fracción II del artículo 102 la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas en la porción normativa **"estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal;"** mediante Decreto LXIV-95, ambos publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el catorce de abril de dos mil veinte.

100. La referida declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas.

³⁶ **"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:**

"...

"XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la **Ley Nacional del Registro de Detenciones; ..."**



101. Para efectos ilustrativos los artículos deberán quedar redactados de la manera siguiente:

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS

"Artículo 61.

" ...

"3. El Rector de la Universidad, deberá reunir los requisitos siguientes:

" ...

~~"VI.- No haber sido sentenciado por delito doloso, ni haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y~~

" ... "

LEY DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

"Artículo 102. La información capturada en el Registro de Detenciones será confidencial y reservada, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional del Registro de Detenciones. A la información contenida en el registro sólo podrán tener acceso:

" ...

~~"II. Los probables responsables y sus defensores, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal, en términos de las disposiciones legales aplicables; y ..."~~

Por lo expuesto y fundado,

RESUELVE

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



SEGUNDO.—Se declara la **invalidez del artículo 61, numeral 3, fracción VI, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas**, expedida mediante el Decreto número LXIV-94, **así como del artículo 102, fracción II, en su porción normativa "estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal"**, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto número LXIV-95, ambos publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil veinte, en términos del considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Tamaulipas, de conformidad a lo precisado en el considerando séptimo de este fallo.

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

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

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

En relación con el punto 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve 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 separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido



normativo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en desestimarlas respecto 1) Del artículo 102, fracción II, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas y 2) Del artículo 61, numeral 3, fracción VI, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas.

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, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando quinto, relativo a la precisión de la litis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de consideraciones, Aguilar Morales con reservas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de la metodología y por consideraciones distintas, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su Tema 1. denominado "La fracción VI del numeral 3 del artículo 61 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas al prever 'No haber sido sentenciado por delito doloso, ni haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público', como requisito para ocupar el cargo de rector de la Universidad de Seguridad y Justicia de Tamaulipas, en relación con los principios de igualdad y no discriminación, así como libertad de trabajo para ocupar un cargo público", consistente en declarar la invalidez del artículo 61, numeral 3, fracción VI, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y presidenta Piña Hernández, determinar que la invalidez de la norma efectivamente impugnada se actualiza por incompetencia para legislar en materia del Registro Nacional de Detenciones. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán se expresaron



por la invalidez en virtud de la forma en que se legisló en relación con los defensores.

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, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2. denominado "Análisis de la fracción II del artículo 102 de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, en relación los principios seguridad jurídica y legalidad", consistente en declarar la invalidez de la norma efectivamente impugnada.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán, y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas.

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.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y presidenta Piña Hernández se expresaron en el sentido de declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 99, 100, 101 y 102 de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas.



Los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Javier Laynez Potisek no asistieron a la sesión del siete de febrero de dos mil veintitrés por gozar de vacaciones, el primero al haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil catorce y el segundo al haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil diecisiete.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas.

Las ejecutorias relativas a la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, y la controversia constitucional 38/2003 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXV, abril de 2007, página 885 y XXII, agosto de 2005, página 799, con números de registro digital: 20101 y 19010, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, con número de registro digital: 181398.

La tesis aislada de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave 1a. XLVIII/2006 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412, con número de registro digital: 175709.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de octubre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



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

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

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

IV. DERECHO A LA IDENTIDAD DE GÉNERO. PARÁMETRO DE REGULARIDAD.

V. 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.

VI. 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.

VII. 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 VULNERARÍAN LA IDENTIDAD PERSONAL, EL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD, LA INTIMIDAD Y LA VIDA PRIVADA DE DICHAS PERSONAS.

VIII. DERECHO A LA IDENTIDAD DE GÉNERO. PARÁMETRO CONVENCIONAL.

IX. REASIGNACIÓN SEXO-GENÉRICA. LA VÍA ADMINISTRATIVA REGISTRAL ES LA IDÓNEA PARA LA ADECUACIÓN O EXPEDICIÓN DE LAS ACTAS DE NACIMIENTO POR ESE MOTIVO.

X. 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.

XI. 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.

XII. INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ. IMPLICA 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, CON EL FIN DE GARANTIZAR QUE DISFRUTEN Y GOCEN DE TODOS SUS DERECHOS FUNDAMENTALES.

XIII. DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS MENORES. INJERENCIA DE LA REALIDAD SOCIAL.

XIV. 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.

XV. INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.



XVI. TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO. ES EXIGIBLE CUANDO LA NORMA IMPUGNADA CONTIENE UNA DISTINCIÓN BASADA EN LA EDAD Y EN EL GÉNERO 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.

XVII. 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 "MAYORES DE EDAD" DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 144 TER DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

XVIII. 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 DE EDAD PARA PODER SOLICITARLA, ENCUENTRA JUSTIFICACIÓN COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "MAYORES DE EDAD" DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 144 TER DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

XIX. 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 ESA IDENTIDAD EN LOS REGISTROS Y DOCUMENTOS RESPECTIVOS, 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 "MAYORES DE EDAD" DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 144 TER DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR).



XX. RECONOCIMIENTO DE IDENTIDAD DE GÉNERO AUTOPERCIBIDA EN EL ACTA DE NACIMIENTO. LINEAMIENTOS QUE DEBE SEGUIR EL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR AL REGULAR EL PROCEDIMIENTO SUMARIO PARA SU LEVANTAMIENTO CUANDO LA SOLICITA UN MENOR DE EDAD (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "MAYORES DE EDAD" DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 144 TER DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR 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 "MAYORES DE EDAD" DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 144 TER DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 13 DE JUNIO DE 2023. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La CNDH impugna el artículo 144 Ter, párrafo primero, en la porción normativa "mayores de edad", del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, al estimar que contraviene el derecho a la igualdad y no discriminación, así como el libre desarrollo de la personalidad y de la identidad personal, sexual y de género de las niñas, niños y adolescentes.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia es competente para conocer del presente asunto.	5-6



II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tiene por impugnado el artículo 144 Ter, párrafo primero, en la porción normativa "mayores de edad", del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.	6-7
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	7
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	7-8
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna.	8
VI.	ESTUDIO DE FONDO		9-47
	1. Parámetro de regularidad del derecho a la identidad de género.	<p>a) Parámetro constitucional del derecho a la identidad de género.</p> <p>b) Parámetro convencional del derecho a la identidad de género.</p> <p>c) Parámetro constitucional y convencional sobre los procedimientos de adecuación de los documentos conforme a la identidad de género auto-percibida.</p>	9-22
	2. 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.	22-27
	3. Parámetro de regularidad en torno a la niñez y su derecho a la identidad de género auto-percibida.	Las infancias y adolescencias tienen derecho, tal y como las personas adultas, a que se reconozca su identidad de género auto-percibida a través de los registros y documentos de identidad oficiales.	27-35



	4. Examen de escrutinio estricto	La norma impugnada realiza una distinción basada en dos categorías sospechosas: la edad y el género. Por tanto, este tribunal realiza un examen de escrutinio estricto, que no logra superarse. Se concluye que la norma debe ser declarada inconstitucional.	35-43
	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.	43-47
VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez del artículo 144 Ter, párrafo primero, en la porción normativa "mayores de edad", del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.	47-48
VIII.	DECISIÓN	Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. Se declara la invalidez de la norma impugnada.	48-49

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 132/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 144 Ter, párrafo primero, en la porción normativa "mayores de edad" del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, adicionado mediante Decreto 2779 publicado el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación del escrito inicial.** El treinta de agosto de dos mil veintiuno, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó acción de



inconstitucionalidad,¹ en la que señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Baja California Sur.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión expuso un único concepto de invalidez consistente en que la norma impugnada excluye la posibilidad de que las personas menores de edad puedan solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de su identidad de género auto-percibida, lo cual contraviene el derecho a la igualdad y no discriminación, así como al libre desarrollo de la personalidad y de la identidad personal, sexual y de género, en perjuicio de las niñas, niños y adolescentes.

3. La promovente celebra el hecho de que el legislador sudcaliforniano haya incorporado en su sistema normativo una garantía al ejercicio al libre desarrollo de la personalidad en su vertiente de identidad sexual y de género, la cual, al ser substanciada ante autoridad administrativa y no judicial, cumple con los estándares de privacidad, sencillez, expeditéz y adecuada protección de la identidad de género auto-percibida de la persona solicitante.

4. Sin embargo, el legislador local estableció como requisito para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento en la que se exprese la identidad de género auto-percibida que la persona solicitante sea mayor de 18 años, lo cual limita de manera absoluta la posibilidad de que niñas, niños y adolescentes soliciten el procedimiento respectivo.

5. Si bien es cierto, conforme al Código Civil de la entidad, que las niñas, niños y adolescentes encuentran ciertos límites para ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por sí mismos, el legislador pudo establecer un procedimiento en el que, con el acompañamiento de familiares o tutores, las niñas, niños y adolescentes puedan solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento.

6. La norma establece una presunción consistente en que toda persona que no ha alcanzado la mayoría de edad es incapaz de definir su identidad de género, lo cual es desproporcional e irrazonable, en virtud de que no existe una

¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 132/2021, fojas 1 a 47.



justificación constitucional para que el legislador haya impuesto una limitante en razón de edad para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento.

7. La consciencia sobre uno mismo, como ser sexual e incluso social, la forma en que cada uno vive y siente su propio cuerpo en el ámbito tanto personal como público, así como la forma en que cada persona se autodenomina, no están condicionadas a que la persona en cuestión tenga una edad determinada.

8. Por lo anterior, el respeto y reconocimiento de los derechos humanos a la identidad y al libre desarrollo de la personalidad no se encuentran supeditados para su ejercicio a edad alguna, sino que su tutela debe darse desde el momento mismo en que se tenga conocimiento informado sobre la identidad sexo genérica a la que se es afín.

9. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el requisito de edad establecido en la norma impugnada para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento resulta discriminatorio, pues se trata de una distinción basada en la edad como categoría sospechosa y, por tanto, la metodología aplicable para analizar la norma es un test de escrutinio estricto.

10. La norma impugnada no supera la primera grada del test, pues como fue señalado por la Corte IDH en la OC24/17, sólo se requiere la expresión del consentimiento libre e informado para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento, de tal suerte que el requisito de mayoría de edad no responde a una finalidad constitucionalmente imperiosa.

11. **Admisión y trámite.** El tres de septiembre de dos mil veintiuno el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para su instrucción.² La acción de inconstitucionalidad fue admitida el veinte de septiembre de dos mil veintiuno y el Ministro instructor ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur para que rindieran sus respectivos informes.³

² Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 132/2021, foja 50.

³ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 132/2021, fojas 53 a 56.



12. **Informe del Poder Legislativo de Baja California Sur.** El Poder Legislativo local manifestó, mediante escrito presentado el ocho de diciembre de dos mil veintiuno,⁴ que el requisito de edad para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento en donde se exprese la identidad de género auto-percibida por la persona solicitante es constitucional, pues atiende al interés superior de la niñez y al orden público que rige la determinación del estado civil.

13. Nuestro marco jurídico establece que la mayoría de edad es un requisito para determinados actos jurídicos, tales como el matrimonio o la asunción de obligaciones civiles. Por ende, lejos de ser una forma de discriminación, encuentra su razón de ser en la protección del interés superior de la niñez y en la necesidad de que la persona solicitante tenga una madurez física y emocional suficiente para tomar una decisión que afectará su vida.

14. **Informe del Poder Ejecutivo de Baja California Sur.** El Poder Ejecutivo local manifestó, mediante escrito presentado el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno,⁵ que la porción normativa impugnada no resulta inconstitucional, en virtud de que las niñas, niños y adolescentes no tienen la capacidad de tomar decisiones que pudieran afectar su integridad.

15. Además, la legislación civil del Estado –tanto adjetiva como sustantiva– dispone la figura del tutor legal, quien cuenta con la capacidad de tomar la decisión correspondiente, haciéndola valer mediante juicio y aportando las pruebas y elementos que resulten necesarios.

16. **Alegatos.** La Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California Sur y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, formularon alegatos mediante escritos presentados los días veintiuno de febrero⁶ y diecinueve de enero, ambos de dos mil veintidós,⁷ respectivamente.

⁴ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 132/2021, fojas 312 a 405.

⁵ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 132/2021, fojas 238 a 300.

⁶ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 132/2021, fojas 520 a 521.

⁷ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 132/2021, fojas 511 a 515.



17. **Cierre de la instrucción.** El veinticuatro de febrero de dos mil veintidós el Ministro instructor dictó acuerdo⁸ en el que ordenó cerrar la instrucción del asunto para llevar a cabo el estudio del asunto y elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

18. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues la Comisión Nacional de los Derechos (en adelante CNDH) planteó la posible contradicción entre el artículo 144 Ter, párrafo primero, en la porción normativa "mayores de edad", del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur y los derechos a la igualdad y no discriminación, libre desarrollo de la personalidad, identidad personal y sexo genérica, derecho a la propia imagen, derecho a la intimidad y los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

19. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

20. De la lectura de la demanda de acción de inconstitucionalidad se desprende que la CNDH impugnó el artículo 144 Ter, párrafo primero, en la porción normativa "mayores de edad", del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, adicionado mediante Decreto 2779 publicado el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

21. La norma impugnada tiene el contenido siguiente:

⁸ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 132/2021, foja 523.



"CAPÍTULO X. DE LA NULIDAD, RECTIFICACIÓN, MODIFICACIÓN Y REPOSICIÓN DE LAS ACTAS DEL REGISTRO CIVIL

"**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.

"El reconocimiento respectivo se llevará a cabo ante las instancias y las autoridades correspondientes del Registro Civil del Estado cumpliendo todas las formalidades que exige su Reglamento.

"Se entenderá por identidad de género la convicción personal e interna, tal como cada persona se percibe así misma, la cual puede corresponder o no, al sexo asignado en el acta primigenia. En ningún caso será requisito acreditar intervención quirúrgica alguna, terapias u otro diagnóstico y/o procedimiento para el reconocimiento de la identidad de género.

"Los efectos de la nueva acta de nacimiento para identidad de género realizados serán oponibles a terceros desde de su levantamiento.

"Los derechos y obligaciones contraídas con anterioridad al proceso administrativo para el reconocimiento de identidad de género, cambio de nombre y a la expedición de la nueva acta, no se modificarán ni se extinguen con la nueva identidad jurídica de la persona; incluidos los provenientes de las relaciones propias del derecho de familia en todos sus órdenes y grados, los que se mantendrán inmodificables."

22. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

III. OPORTUNIDAD

23. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para



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

24. La norma impugnada fue publicada el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno, de tal suerte que el plazo de impugnación transcurrió desde el domingo primero de agosto al martes treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno. En consecuencia, dado que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de agosto de dos mil veintiuno, se estima que su promoción es oportuna.

25. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

IV. LEGITIMACIÓN

26. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, la promovente cuenta con legitimación para interponer la presente acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre la ley de una entidad federativa y distintos derechos humanos que forman parte del parámetro de regularidad constitucional.

27. El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 132/2021 se encuentra firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de presidenta de la CNDH mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de diciembre de dos mil diecinueve por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y que ostenta la representación legal de la CNDH de conformidad con 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.

28. En consecuencia, al ser la CNDH 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.

29. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

30. 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.

31. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

32. En el presente caso corresponde al Pleno de esta Suprema Corte determinar si es constitucional que se limite el derecho a la identidad de género auto-percibida, específicamente su reconocimiento legal mediante la modificación del acta de nacimiento, en razón 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 auto-percibida en los registros y documentos de identidad.

33. Al respecto, y tras el análisis que se plasma a continuación, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 tanto, se reconoce plenamente su derecho al reconocimiento legal de su identidad de género auto-percibida.



1. Parámetro de regularidad del derecho a la identidad de género.

34. 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 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.

35. 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 de la Nación,⁹ se desprenden los siguientes conceptos:

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 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 a 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.

⁹ 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.



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.¹⁰

36. 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 anatómica y registralmente le ha sido asignado mediante la revisión de sus órganos reproductivos.¹¹

37. 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.¹²

a) Parámetro constitucional del derecho a la identidad de género.

38. 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.¹³

39. 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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, pág. 75.

¹² *Ibidem*, pág. 74.

¹³ *Ibidem*, pág. 100.



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 autopercibida, puede dificultar el pleno ejercicio de sus derechos.¹⁴

40. 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.

41. 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 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.¹⁵

42. 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).¹⁶

43. 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.¹⁷

¹⁴ 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, pág. 43.

¹⁵ *Ibidem*, pág. 44.

¹⁶ 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, pág. 27.

¹⁷ Amparo directo 6/2008, *op. cit.*, *supra* nota 11, pág. 75.



44. 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.¹⁸ De ahí que el derecho la identidad de género implique, necesariamente, la posibilidad de adecuar el acta de nacimiento a esa identidad auto-percibida.

45. 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.¹⁹ La falta de procedimientos adecuados para que su identidad de género auto-percibida figure en sus documento 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.

46. 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.²⁰

47. En 2017, 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

¹⁸ Amparo en revisión 101/2019, *op. cit.*, *supra* nota 16, pág. 23.

¹⁹ Amparo en revisión 1317/2017, *op. cit.*, *supra* nota 14, pág. 43.

²⁰ Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, p. 6, nota al pie 2. (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)



una robusta jurisprudencia en la materia, y que esta Suprema Corte ha hecho suya mediante los precedentes citados en líneas anteriores.

48. 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.²¹ 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 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."²²

49. 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

²¹ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Costa Rica, párr. 90.

²² *Ibidem*, párr. 91.



subjetiva de quien los detenta y descansan en una construcción de la identidad de género auto-percibida relacionada con el libre desarrollo de la personalidad, la autodeterminación sexual y el derecho a la vida privada.²³

50. 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).²⁴

51. 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.²⁵

52. 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.²⁶

²³ *Ibidem*, párrs. 94-95.

²⁴ Corte IDH, Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 422, párr. 115. En sentido similar, Opinión Consultiva 24/17, párr. 115.

²⁵ OC-24/17, *op. cit.*, *supra* nota 21, párr. 98.

²⁶ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del



53. 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.²⁷

54. 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."²⁸

55. 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.²⁹

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.

²⁷ 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, párr. 18.

²⁸ *Ibidem*, párr. 21.

²⁹ *Ibidem*, párr. 25.



c) Parámetro constitucional y convencional sobre los procedimientos de adecuación de los documentos conforme a la identidad de género auto-percibida.

56. Para que las personas puedan ejercer de forma efectiva su derecho a la identidad de género auto-percibida, deben existir procedimientos efectivos, accesibles y universales que permitan registrar, cambiar, rectificar o adecuar su nombre y los demás componentes esenciales de su identidad.³⁰

57. 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.³¹

58. 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."³²

59. Por su parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 auto-percibida.³³

60. Ambas Salas han señalado que, para que esos procedimientos sean respetuosos del derecho humano a la identidad de género, tienen que ser de

³⁰ OC-24/17, *op. cit.*, *supra* nota 21, párr. 108.

³¹ Informe A/73/152, *op. cit.*, *supra* nota 27, párr. 28.

³² *Ibidem*, párr. 40.

³³ Amparo directo 6/2008, *op. cit.*, *supra* nota 11, pág. 166.



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."

61. 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 auto-percibida, 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.³⁴

62. 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 vía 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; 2) sencillez; 3) expeditéz; y, 4) la adecuada protección de la identidad de género mediante la emisión de un nuevo documento.³⁵

63. 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,

³⁴ Amparo en revisión 101/2019, *op. cit.*, *supra* nota 16, pág. 22.

³⁵ 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, pág. 28.



consistente en establecer procedimientos a través de los cuales las personas puedan adecuar sus documentos registrales conforme a su identidad de género auto-percibida. 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, permiten respetar los derechos humanos de la persona solicitante y, por tanto, deberán preferirse.

64. Finalmente, tanto en el ámbito internacional como en el constitucional, se han establecido las características o estándares con los que deben cumplir estos procedimientos.

65. 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".
- Velar por que los menores de edad tengan acceso al reconocimiento de su identidad de género.³⁶

66. Asimismo, el tribunal interamericano estableció en la OC-24/17 que, si bien los Estados cuentan con cierta libertad configurativa para establecer los procedimientos para solicitar la adecuación de documentos oficiales conforme a la identidad de género auto-percibida, lo cierto es que existen requisitos mínimos que estos procedimientos deben satisfacer:³⁷

³⁶ Informe A/73/152, *op. cit.*, *supra* nota 27, párr. 39.

³⁷ OC-24/17, *op. cit.*, *supra* nota 21, párrs. 121-161.



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.

G) El procedimiento que mejor se ajusta a los requisitos previamente establecidos es el de naturaleza materialmente administrativa.

67. 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.",³⁸ sostuvo que los procedimientos de

³⁸ Tesis 1a. CCXXXII/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 322, registro digital: 2018671.



adecuación para reflejar la identidad de género auto-percibida 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 auto-percibida;

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.

68. De los párrafos que anteceden es posible advertir que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 género auto-percibida, 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; y que los Estados tienen la obligación de reconocer, regular y establecer los procedimientos adecuados para tales fines.

69. Por tanto, **la pregunta jurídica a resolver en este asunto es si se justifica que tal derecho se le restrinja a niños, niñas y adolescentes.**

70. Es preciso señalar que este Pleno ya analizó esta cuestión en la acción de inconstitucionalidad 73/2021. El contenido de ese precedente y su discusión, son tomados en cuenta en el análisis que se sostiene a continuación.



2. El contexto de la niñez trans en México y el mundo.

71. 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 auto-percibida, 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.

72. 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.³⁹

73. 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 plenamente sus derechos.⁴⁰ En el caso particular del derecho a la identidad, estas dificultades surgen a partir de que las sociedades, bajo un sesgo adulto centrista, han asumido apriorísticamente que las infancias y adolescencias no son capaces de definir su propia identidad de género.

74. Bajo esta tesisura, cuando la comunidad internacional comenzó a reconocer el derecho a la identidad de género auto-percibida, 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, encontramos que para ciertos grupos las infancias y adolescencias trans son víctimas de un adoctrinamiento, promovido por los medios de comunicación y por la

³⁹ 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, párr. 5.

⁴⁰ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 60.



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.⁴¹

75. 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 imaginario colectivo, generando una realidad socio-histórica en la que la diversidad es sinónimo de rechazo.⁴²

76. 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.⁴³

77. 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.⁴⁴

78. 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 Núm. 20 el Comité de los Derechos del Niño afirmó que los adolescentes transgénero suelen ser objeto de persecución, lo que

⁴¹ 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, párrs. 51 y 52.

⁴² CIDH, Informe Temático: Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América, aprobado el 12 de noviembre de 2015, párr. 428.

⁴³ CIDH, Informe por País: La Situación de Derechos Humanos en México, aprobado el 31 de diciembre de 2015, párr. 263.

⁴⁴ Informe A/73/152, *op. cit.*, *supra* nota 27, párr. 33.



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.⁴⁵

79. 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.

80. 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.⁴⁶ 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.

81. Además, el hecho de que las infancias y adolescencias puedan determinar por sí mismas su identidad de género, deriva frecuentemente en violencia intrafamiliar, la cual suele manifestarse en la negativa de los padres, reducción de oportunidades de escolarización, violencia sexual, física y emocional, así como la expulsión del hogar.⁴⁷

82. En lo que respecta al ámbito educativo, las niñas, niños y adolescentes trans son víctimas de acoso escolar.⁴⁸ 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

⁴⁵ *Ibidem*, párr. 34.

⁴⁶ CIDH, Informe Temático: Violencia Contra Personas LGBTI, *op. cit.*, *supra* nota 43, párr. 200.

⁴⁷ *Ibidem*, párr. 311.

⁴⁸ *Ibidem*, párr. 317.



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.⁴⁹

83. 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.⁵⁰

84. En principio, debemos 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.⁵¹

85. 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.⁵²

⁴⁹ Andrea A. Ortega, Lázaro A. Torres (coords.), "Violencia Escolar Contra Estudiantes LGBT en México", Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2020, pág. 162.

⁵⁰ *Ibidem*, pág. 167.

⁵¹ McCrudden, Christopher, "Institutional Discrimination", *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 2, núm. 3, 1982, págs. 303367. Knowles, Louis L. y Kenneth, Prewitt (eds.), *Institutional Racism in America*, Englewood, 1969.

⁵² Corte IDH. Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350, párr. 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, párr. 157.



86. 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 auto-percibida, tienen una mayor exposición a situaciones de abuso y discriminación.⁵³

3. Parámetro de regularidad en torno a la niñez y su derecho a la identidad de género auto-percibida.

87. Como lo adelantamos líneas arriba, este asunto versa en identificar si el legislador local tuvo una justificación legítima para limitar el derecho a que se reconozca legalmente la identidad de género auto-percibida de niños, niñas y adolescentes. Por ello, en este apartado analizaremos el parámetro de control constitucional y convencional que resulte relevante para responder dicha interrogante.

88. 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.

89. 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.⁵⁴

⁵³ Informe A/HRC/29/23, *op. cit.*, *supra* nota 26, párr. 79.

⁵⁴ Jurisprudencia, 1a./J. 25/2012 (9a.). "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO. En términos de los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991; y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño; concepto que interpretó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia contenciosa aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998) de la siguiente manera: 'la expresión «interés superior del niño» ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño'."



90. Se reconoce en los artículos 4o.⁵⁵ constitucional y 3⁵⁶ 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.

91. 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 indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que, por su especial condición de vulnerabilidad, sus intereses deben protegerse siempre con mayor intensidad.⁵⁷

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 4o. ...

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez."

⁵⁶ Convención sobre los Derechos del Niño

"Artículo 3

"1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño."

(La Convención se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991)

⁵⁷ "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos –todos– esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con



92. 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,⁵⁸ 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 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.⁵⁹

93. En estos mismos precedentes señalamos que tratándose de derechos de niños, niñas y adolescentes, el ejercicio de ciertos derechos o por el contrario el no ejercicio de éstos, pueden ser obligatorio en atención a las condiciones de madurez y desarrollo progresivo de éstos. "Por 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."⁶⁰

94. 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 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

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." Tesis P./J. 7/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 10, registro digital: 2012592.

⁵⁸ Sentencia recaía 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, párr. 42.

⁵⁹ *Ibidem*, párr. 44.

⁶⁰ *Ibidem*, párr. 47.



finés de terceras personas, esto es, en la medida en que respetan el contenido esencial de los derechos fundamentales, cuyo ejercicio se impone."⁶¹

95. 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."⁶²

96. 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".⁶³

97. 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 como radicalmente débil, en una total dependencia y vulnerabilidad. Para atender estas cuestiones se necesita, más bien, encontrar el equilibrio

⁶¹ *Ibidem*, párr. 48.

⁶² OC-17/02, *op. cit.*, *supra* nota 40, párr. 53.

⁶³ Informe A/73/152, *op. cit.*, *supra* nota 27, párr. 35.



de la interacción entre "el ejercicio de la autonomía y la protección contra riesgos innecesarios".⁶⁴

98. 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.

99. 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. "Cualquier 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."⁶⁵

100. 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".⁶⁶

101. 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 identidad del menor se configura no sólo por el reconocimiento de su origen

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ Ídem.



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".⁶⁷

102. Si bien este criterio hacía referencia al reconocimiento del nexo filial de padres adoptivos en contraposición a la relación biológica,⁶⁸ 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, y que hace indispensable el reconocimiento de la realidad social de los niños, niñas y adolescentes.

103. Ahora bien, tampoco queda duda de que esa identidad de la niñez incluye la identidad de género auto-percibida. 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.

104. 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

⁶⁷ 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*, Libro 43, junio de 2017, Tomo I, página 580, registro digital: 2014646.

⁶⁸ Sentencia recaía 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.⁶⁹

105. 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."⁷⁰ 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".⁷¹

106. 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 auto-percibida. 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.⁷²

107. 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 auto-percibida. Y señaló que las medidas destinadas a hacer realidad dicho derecho "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

⁶⁹ Informe A/73/152, *op. cit.*, *supra* nota 27, párr. 81.

⁷⁰ Informe A/HRC/29/23, *op. cit.*, *supra* nota 26, párr. 17.

⁷¹ *Ibidem*, párr. 79.

⁷² Informe A/73/152, *op. cit.*, *supra* nota 27, párrs. 32-34.



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."⁷³

108. 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.

109. 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 tanto, tiene que ser declarada inconstitucional.

4. Examen de escrutinio estricto.

110. En primer lugar, debemos determinar el tipo de examen que se debe llevar a cabo en función de la distinción que este Tribunal Pleno identifica en la norma.

111. 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 ESCRITO 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 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), el juzgador debe realizar un escrutinio

⁷³ OC-24/17, *op. cit.*, *supra* nota 21, párr. 154.



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."⁷⁴

112. 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 ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos –todos– esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los

⁷⁴ Tesis 1a./J. 66/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1462, registro digital: 2010315.



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."⁷⁵

113. La norma que debemos analizar en esta ocasión sostiene distinciones en dos sentidos. Por un lado, distingue con base en la **edad**, pues le da un tratamiento distinto a las personas que tienen 18 años o más, y aquellas que son menores de esta edad. El primer grupo puede solicitar el cambio de su acta de nacimiento para que reconozca su identidad de género auto-percibida y el segundo grupo no. Por el 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 auto-percibido, mientras que aquellos que se identifican con un género distinto al asignado, no tienen ese derecho.

114. 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.

115. 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

⁷⁵ Tesis P./J. 7/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 10, registro digital: 2012592.



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."⁷⁶

116. **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.

117. 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.

118. No hay duda de que esta finalidad no sólo es legítima sino imperiosa. Como lo señalamos líneas arriba, el Estado tiene la obligación de proteger a las infancias y adolescencias de manera especial, ello 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.

119. Señalamos también 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 señalamos 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.

120. 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

⁷⁶ Tesis 1a./J. 87/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, registro digital: 2010595.



un juicio moral en el acto de cambiar al género auto-percibido 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.

121. 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 auto-percibido 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 auto-percibida 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.

122. Bajo esta segunda interpretación de la finalidad del legislador, podríamos 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 lo analizamos anteriormente, es parte del derecho al interés superior de la niñez y, por tanto, es una finalidad constitucionalmente imperiosa.

123. Sin decantarnos por alguna de las dos interpretaciones, es preciso seguir el examen suponiendo sin conceder la segunda interpretación adelantada; de tal manera que podamos concluir si bajo alguna de las dos interpretaciones la norma resulta válida.



124. **Segunda grada del escrutinio estricto.** En la segunda grada debemos 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.

125. Bajo esta grada, podríamos 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 son 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.

126. Con estas consideraciones en mente, tendríamos 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.

127. 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 marcan 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.

128. 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."⁷⁷

129. Así, aunque en ocasiones los dieciocho años no marquen de manera precisa cuándo 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.

130. Por estas razones, concluimos que el examen sí supera la segunda grada del escrutinio estricto.

131. **Tercera grada del escrutinio estricto.** Finalmente, en la tercera grada debemos analizar si la medida legislativa en estudio es la menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa.

132. 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 adecuados 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 auto-percibida 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.

133. Prueba de ello es que en el derecho comparado encontramos 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.

⁷⁷ 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, párr. 136.



134. 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 sumarísima y excepcional, para aquellos casos en los que no sea posible obtener el consentimiento de los representantes legales.⁷⁸

135. Este Pleno concluye, que tras un análisis integral (considerando todas las finalidades que podría tener la norma) mediante un examen de escrutinio 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 el reconocimiento de la misma 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.

136. 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 auto-percibida 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.

137. 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

⁷⁸ OC-24/17, *op. cit.*, *supra* nota 21, párr. 156.



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.⁷⁹

138. Además, es fundamental adoptar una perspectiva interseccional,⁸⁰ reconociendo que la edad y la identidad de género son dos condiciones que 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 mismas.⁸¹

139. Como se señaló en apartados previos, la Corte IDH ha sostenido que para hacer efectivo el derecho a la identidad auto-percibida 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."⁸² 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 auto-percibida, 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 auto-percibida, diseñado con perspectiva interseccional y basado sustancialmente en el consen-

⁷⁹ *Ibidem*, párr. 151, 154 y 155 y Convención sobre los Derechos del Niño arts. 2, 3.1, 6 y 12.

⁸⁰ 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.

⁸¹ OC-24/17, *op. cit.*, *supra* nota 21, párr. 33.

⁸² *Ibidem*, párrafo 117.



timiento libre e informado de la niña, niño o adolescente.⁸³ En esa lógica, el proceso debe ser materialmente de naturaleza administrativa.⁸⁴

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 un acta nueva, sin verse obligadas a detentar otra identidad que no representa su individualidad.⁸⁵

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.⁸⁶

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.⁸⁷

5. Asimismo, la solicitante debe contar con la asistencia de la procuraduría de los derechos de la infancia.⁸⁸

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.⁸⁹

⁸³ OC-24/17, *op. cit.*, *supra* nota 21, párr. 127.

⁸⁴ *Ibidem*, párrafos 160, 169 y 171.

⁸⁵ *Ibidem*, párrafo 115.

⁸⁶ *Ibidem*, párr. 129.

⁸⁷ *Ibidem*, párrs. 129 y 161.

⁸⁸ La legislación civil de Puebla ya prevé la posibilidad de que la Procuraduría de Protección de los Derechos de las NNA participe en los procedimientos judiciales o administrativos de niños, en particular cuando se trata de la protección de su derecho a la identidad (artículo 7, fracción XVI, de la Ley de la Procuraduría). Además, tanto el artículo 623 del Código Civil de Puebla, como el diverso 7, fracción XXVII, de la Ley de la Procuraduría establecen que en el caso de que las personas que ejerzan la patria potestad tengan un interés opuesto al de los menores de edad sujetos a ella, éstos contarán con la representación de la procuraduría. A su vez, la procuraduría podrá intervenir en aquellos casos en los que la integridad física, mental o el desarrollo de los menores de edad se vean menoscabados por quienes ejercen la patria potestad (art. 7, f. XXV).

OC-24/17, *op. cit.*, *supra* nota 21, párr. 156.

⁸⁹ *Ídem*.



7. Los procedimientos deben ser confidenciales y los documentos de identidad no deben reflejar los cambios de la identidad de género.⁹⁰

8. Finalmente, los efectos del procedimiento no deben alterar la titularidad de los derechos y las obligaciones jurídicas contraídas previamente, ni las proveenientes de las relaciones propias del derecho de familia.⁹¹

140. 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.

141. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado **por unanimidad de once votos** de las señoras Ministras y de los señores 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. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

Precedentes citados en este apartado: amparo directo 6/2008, amparo en revisión 1317/2017, amparo en revisión 101/2019, contradicción de tesis 346/2019, acción de inconstitucionalidad 39/2015, amparo directo en revisión 6179/2015 y amparo directo en revisión 8577/2019.

⁹⁰ *Ibidem*, párr. 160.

⁹¹ *Ibidem*, párrs. 119 y 120.



VII. EFECTOS.

142. 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.

143. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de la porción normativa "mayores de edad" del párrafo primero del artículo 144 Ter del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

144. Finalmente, se determina que la declaración de invalidez de los preceptos **surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia** al Congreso del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. 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.

VIII. DECISIÓN.

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

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 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, por las razones expuestas en el apartado VI esta decisión.



TERCERO.—La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California Sur, 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 auto-percibida, 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 Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur, 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 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, respecto del 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. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y presidenta Piña Hernández 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 diez 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, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California Sur; y, 2) 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 y reservó su derecho a formular voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, 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 ponente con el secretario general de Acuerdo, que autoriza y da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 66/2015 (10a.), P./J. 7/2016 (10a.) y 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, 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.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de octubre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 132/2021, fallada en sesión de trece de junio de dos mil veintitrés por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En sesión de trece de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 132/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la cual se declaró la invalidez de la porción normativa "*mayores de edad*" del artículo 144 Ter, párrafo primero, del Código Civil para el Estado de Baja California Sur.

Al respecto, comparto la declaración de invalidez de la porción normativa mencionada, pues coincido en que la exigencia de tener más de 18 años como requi-



sito para poder solicitar una nueva acta de nacimiento que reconozca la identidad de género de las personas, no supera un test de escrutinio estricto, pues si bien el requisito de edad tiene un fin constitucionalmente legítimo, como es proteger el interés superior de la infancia, a fin de que la adopción de las decisiones trascendentes en su vida se determinen con la madurez necesaria para ello (primera grada); considero que la norma reclamada no satisface la segunda grada del escrutinio, consistente en la idoneidad de la medida (segunda grada), ya que el requisito de la edad no encuentra conexión directa con tales fines, porque inclusive opera en contra del interés superior de la niñez, al imposibilitarles a las personas menores de edad, de manera absoluta, el reconocimiento de su identidad de género y, por consecuencia, el libre desarrollo de su personalidad.

Con base en lo anterior, me aparto de las consideraciones sostenidas en la sentencia en las cuales se explica que la norma sí cumple con la segunda grada del test de escrutinio estricto, tal como lo sostuve en la diversa acción de inconstitucionalidad 73/2021 fallada el siete de marzo de dos mil veintidós.

Por otra parte, si bien coincido con los efectos que se plantean en la sentencia en relación con los lineamientos que deberán seguirse para regular el derecho a la niñez a obtener el reconocimiento de su identidad de género autopercibida, no concuerdo con lo indicado en el primer lineamiento en el cual se establece que "... *el proceso debe ser materialmente de naturaleza administrativa*". Lo anterior, pues considero que los Estados gozan de libertad de configuración legislativa para establecer la vía jurisdiccional o administrativa que conforme a su realidad social resulte más adecuada, razón por la cual me aparto de esa determinación.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 132/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión del trece de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 132/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la porción normativa "*mayores de edad*" del artículo 114 Ter, párrafo primero, del Código



Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur,¹ que impedía el reconocimiento de la identidad de género de las infancias y adolescencias trans a través de sus documentos y registros de identidad.

Presento este voto a fin de explicar las razones por las cuales **voté a favor de la invalidez de la porción normativa impugnada, pero en contra de las consideraciones de la sentencia en que se realiza el examen de escrutinio estricto de dicha disposición**. A mi juicio, el test de escrutinio estricto debía ser aplicado por la distinción que hace la norma con base en el **género**, es decir, por el impacto diferenciado de la norma en las infancias y adolescencias trans con motivo de su identidad de género, categoría sospechosa y especialmente protegida por la Constitución General. Por otra parte, contrario a lo que sostiene la sentencia, considero que **la distinción que hace la norma no supera la segunda grada del test**. Me explico.

I. Consideraciones de la mayoría

En la sentencia, este Tribunal Pleno señala que la porción normativa impugnada **distingue con base en la edad**, en tanto prevé la atribución de las autoridades correspondientes del Registro Civil del Estado de Baja California Sur de realizar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, con la condición de que se trate de personas "*mayores de edad*", es decir, ese derecho está previsto exclusivamente en beneficio de personas que hayan cumplido dieciocho años.

A partir de ello, una mayoría de los Ministros y Ministras sostiene que este Tribunal Pleno debe someter la medida impugnada a **un examen de escrutinio estricto** en tres pasos² para determinar su constitucionalidad, debido a que la norma

¹ **Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur**

"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." (Énfasis añadido)

² En primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en una 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.



impugnada distingue con base en **la edad, la cual es, a su juicio, una categoría sospechosa, con base en el género y, además, porque la disposición incide en el interés superior de la niñez.**

Así, al aplicar el test de escrutinio estricto, la sentencia señala que el objetivo del legislador al emitir la norma impugnada era la protección de la niñez, lo cual es una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, por lo que se supera la primera grada del test.

En cuanto a la segunda grada del test, la sentencia señala, por un lado, que se podría considerar que la distinción que hace la norma entre personas adultas y personas menores de edad es una distinción arbitraria, pues seguramente habrá niños, niñas y adolescentes plenamente conscientes y maduras para tomar esa decisión, y por el otro, personas mayores de dieciocho años que tomen decisiones impulsivas. Sin embargo –de forma contradictoria–, también sostiene que, *"aunque en ocasiones los dieciocho años no marquen de manera precisa cuándo 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"*, por lo que el examen sí supera la segunda grada del test de escrutinio estricto.

Finalmente, la sentencia determina que hay alternativas que tiene el legislador para respetar el derecho de la niñez y su autonomía progresiva, y al mismo tiempo establecer salvaguardas para cumplir con su obligación de proteger a los niños, niñas y adolescentes. Por tanto, 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. De modo que la medida no supera la tercera grada del test y es inconstitucional.

II. Motivos de la concurrencia

Estoy de acuerdo en que la norma efectivamente detona la aplicación de un test de escrutinio estricto, aunque no por "edad" –lo cual por sí mismo es insuficiente para sospechar de una distinción discriminatoria, tratándose de la niñez– sino **por el impacto diferenciado en las infancias y adolescencias trans con motivo de su identidad de género, categoría sospechosa y especialmente protegida.**

Como se ha señalado, el test de escrutinio estricto se aplica en tres pasos. En primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en una 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.

Tal como he manifestado reiteradamente³ y también mantuve en la sesión pública en la que se discutió este asunto, bajo el test de escrutinio estricto, todas las normas que establecen parámetros mínimos de **edad** para el ejercicio de derechos serían inconstitucionales, pues una **medida de este tipo rara vez estaría estrechamente vinculada a su finalidad**, ya que el límite de edad siempre va a tener un grado de sub o sobre inclusividad. Por ello, la distinción nunca estará *totalmente* encaminada a la consecución del fin que se propone.

De modo que, cuando una norma establece un **mínimo de edad**, lo correcto es correr un test ordinario en dos pasos donde se establece la legitimidad del fin que se persigue con la medida y se determina si la medida es adecuada para alcanzar el fin que se propone.

Sin perjuicio de ello, como señalé, considero que en este caso la norma impugnada debía ser sometida a un escrutinio estricto por distinguir con base en el **género** de los niños, niñas y adolescentes. Como una mayoría ya lo habíamos sostenido en reiterados precedentes,⁴ el impacto de esta norma es que 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 autopercibido, mientras que aquellos que se identifican con un género distinto al asignado no tienen ese derecho.

³ Así lo sostuve, entre otras, en la sesión de veintidós de octubre de dos mil veinte, en la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad AI. 89/2018; en la sesión pública de siete de marzo de dos mil veintidós, en la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 73/2021; y en la sesión pública del trece de junio de dos mil veintitrés, en la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 132/2021.

⁴ Así se sostuvo recientemente en la acción de inconstitucionalidad 45/2021 resuelta el diecinueve de junio de dos mil veintitrés; en la acción de inconstitucionalidad 72/2022 resuelta el quince de junio de dos mil veintitrés; así como en la acción de inconstitucionalidad 73/2021 resuelta el siete de marzo de dos mil veintidós, precedentes directamente aplicables a este asunto.



Coincidió con la sentencia en que la medida supera la primera grada del test, pues en este caso la medida buscaba proteger el interés superior de la niñez, una finalidad constitucionalmente imperiosa.

Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los Ministros y Ministras, considero que **la medida no está estrechamente vinculada a esa finalidad. De hecho, opera en contra del interés superior de la niñez.**

Por un lado, la norma hace imposible el reconocimiento de la identidad de género de las infancias y adolescencias trans, elemento constitutivo y constituyente de la persona,⁵ al imponer un límite absoluto al disfrute de este derecho. Como lo precisé desde la sesión pública de tres de marzo de dos mil veintidós, en la que se discutió la acción de inconstitucionalidad 73/2021, el ejercicio de este derecho no puede atropellarse con base en prejuicios, estereotipos o generalizaciones, sino que **debe valorarse caso por caso con pleno respeto a la autonomía progresiva del niño, niña o niñe de que se trate, escuchando su opinión, y a la luz de su interés superior.**

Además, en el contexto de discriminación estructural que padecen las infancias trans, **la norma perpetúa la violencia en su contra**, acentuando el riesgo de que sufran malos tratos, tortura, crímenes de odio y otras conductas transfóbicas, en perjuicio de sus derechos a la salud, integridad y vida.⁶

Finalmente, en tanto la identidad es *instrumental* para el ejercicio de otros derechos, **la norma coloca en riesgo los derechos a la educación, vivienda, seguridad social, libertad de expresión y asociación.**⁷

Al no superar la segunda grada del test de escrutinio estricto, la norma es discriminatoria e inconstitucional. Razones similares fueron adoptadas en la acción de inconstitucionalidad 73/2021 resuelta el siete de marzo de dos mil veintidós, precedente directamente aplicable a este asunto.

* * *

Con todo, celebro que, una vez más, este Alto Tribunal haya reafirmado con una sola voz que **no hay nada que curar**. Que la experiencia trans no es una enfermedad, sino una realidad que da cuenta de la diversidad humana. Que las infan-

⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, párrafo 98.

⁶ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, párrafo 134.

⁷ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, párrafo 98.



cias y adolescencias trans saben quiénes son y comprenden su lugar en el mundo; que no son homogéneas: son diversas y construyen su identidad, independientemente de cualquier tratamiento médico o norma legal. Que la identidad de género de los niños, niñas y niños trans es tan valiosa como cualquier otra, por lo que merece la misma protección constitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 132/2021.

En la sesión de trece de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien impugnó el artículo 144 Ter, párrafo primero, en la porción normativa "mayores de edad", del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, adicionado mediante Decreto 2779 publicado el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad.

Así, el asunto radicó en el análisis de la constitucionalidad de la siguiente disposición:

"**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 anotación correspondiente en su acta de nacimiento primigenia, las personas **mayores de edad** que requieran el reconocimiento de su identidad de género.

"El reconocimiento respectivo se llevará a cabo ante las instancias y las autoridades correspondientes del Registro Civil del Estado cumpliendo todas las formalidades que exige su Reglamento.

"Se entenderá por identidad de género la convicción personal e interna, tal como cada persona se percibe así misma, la cual puede corresponder o no, al sexo asignado en el acta primigenia. En ningún caso será requisito acreditar intervención quirúrgica alguna, terapias u otro diagnóstico y/o procedimiento para el reconocimiento de la identidad de género.

"Los efectos de la nueva acta de nacimiento para identidad de género realizados serán oponibles a terceros desde de (sic) su levantamiento.



"Los derechos y obligaciones contraídas con anterioridad al proceso administrativo para el reconocimiento de identidad de género, cambio de nombre y a la expedición de la nueva acta, no se modificarán ni se extinguen con la nueva identidad jurídica de la persona; incluidos los provenientes de las relaciones propias del derecho de familia en todos sus órdenes y grados, los que se mantendrán inmodificables." (**énfasis añadido**)

Resolución del Pleno. Por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de la porción normativa impugnada debido a que atenta contra el derecho de niñas, niños y adolescentes a su identidad de género y el reconocimiento de la misma en los registros y documentos de identidad, en tanto realiza un trato diferenciado a éstos, al excluirles de la posibilidad de solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento que reconozca su identidad de género autopercibida.¹

Si bien coincidí con el sentido y la mayoría de las consideraciones, estimo pertinente precisar los razonamientos que me llevaron a concluir que la norma impugnada es inconstitucional y, en consecuencia, determinar que el Poder Legislativo local debía emitir las normas necesarias a efecto de que los procedimientos de rectificación de género en las actas de nacimiento cumplieran con los estándares señalados. Para ello, me referiré a: **(i)** la necesidad de abordar el contexto de las infancias y adolescencias trans en estos casos; **(ii)** la inconstitucionalidad de las normas que prohíben a las infancias y adolescencias trans rectificar su acta de nacimiento; **(iii)** los lineamientos que debe observar cualquier procedimiento para la rectificación de los documentos de identidad de infancias y adolescencias; y, **(iv)** los efectos de la decisión.

I. Contexto de las infancias y adolescencias trans.

En primer lugar, estimo pertinente precisar que, en determinados asuntos es necesario tener claridad sobre el contexto, en particular, como ocurre en este caso, a efecto de dilucidar la vulnerabilidad estructural en la que se encuentran los niños, niñas y adolescentes. Ello, no pretende ser un pronunciamiento sobre los fenómenos globales relacionados con un análisis abstracto de constitucionalidad, ni juzgar las diversas situaciones a las que se enfrentan dichos grupos, sino más bien, considero que lo adecuado es comprender las circunstancias históricas, materiales, temporales y espaciales en las que tiene vigencia la norma impugnada.

¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 132/2021, párr. 136.



En particular, en aquellos casos en los que se alegue que una norma es discriminatoria resulta imperativo tener en cuenta su historia, contexto y finalidades, para determinar si en las mismas existe algún juicio de valor negativo como criterio diferenciador sobre alguna de las características de un grupo en situación de vulnerabilidad; ello, tomando en cuenta las categorías sospechosas establecidas en el artículo 1o. constitucional u otra que menoscabe la dignidad de las personas.

Así, en los asuntos en los que se impugna una norma que establece un impedimento a los menores de 18 años para acceder al levantamiento de una nueva acta de nacimiento conforme a su identidad de género autopercibida es necesario tener claridad sobre el contexto de las infancias y adolescencias trans, toda vez que la discriminación estructural de la que son víctimas suele ser imperceptible para las demás personas.²

Inicialmente, es necesario precisar que la identidad de género es un concepto amplio que crea espacio para la autoidentificación y que, como vivencia interna e individual del género, constituye un elemento esencial en la identidad individual y social de las personas, así como de su autodeterminación, dignidad y libertad. En el caso de las personas trans, su identidad de género difiere de aquella que se adjudica típicamente al sexo que se les asignó al nacer.

Y si bien se ha reconocido que las personas de la comunidad LGTBTTTIQA+ han sido históricamente víctimas de discriminación estructural, estigmatización, diversas formas de violencia y violaciones a sus derechos fundamentales,³ en el caso de personas trans ello adquiere notas distintivas debido al contexto de cisnormatividad,⁴ que castiga a quienes no se adecuan a las distinciones de género.⁵

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para juzgar con perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género, y características sexuales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022, p. 171.

³ Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, "Preámbulo", y Corte IDH, Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021", Serie C No. 422, párr. 67. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_422_esp.pdf

⁴ La cisnormatividad refiere a "idea o expectativa de acuerdo a la cual, todas las personas son cisgénero, y que aquellas personas a las que se les asignó el sexo masculino al nacer siempre crecen para ser hombres y aquellas a las que se les asignó el sexo femenino al nacer siempre crecen para



Este reproche a la diversidad de género se reprime de manera ilegítima, usualmente al amparo de la cultura, religión y tradiciones, lo que da lugar a una variedad de interpretaciones normativas, cuya existencia y aplicación ha ido reforzando con el tiempo las ideas preconcebidas y los estereotipos en torno al tema.

Por este motivo, es fundamental la forma en que las leyes definen y reconocen la identidad, en tanto esto tiene un efecto sobre el reconocimiento y garantía de los derechos humanos y en qué medida se hace.⁶

Ahora bien, en el caso de infancias y adolescencias, como señalé en mi voto en la acción de inconstitucionalidad 73/2021, confluye un factor adicional que es motivo de discriminación: la edad; así, en particular, este grupo suele verse afectado por las preconcepciones paternalistas sobre su "inmadurez" o "incapacidad".

Lo anterior es de especial relevancia en atención a que el proceso de aceptación, articulación y reconocimiento de la identidad de género es un proceso primordialmente personal y puede surgir en cualquier etapa de la vida, lo que incluye la infancia y la adolescencia.⁷

No obstante, tal y como lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, este grupo enfrenta estigmatización, violencia y exclusión por su identidad, especialmente en el ámbito escolar y familiar, lo que en muchas ocasiones los hace más propensos a contemplar o intentar el suicidio.⁸

ser mujeres". Corte IDH, "Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo", Corte IDH, Opinión Consultiva OC-24/17 del 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 32. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf

⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para juzgar con perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género, y características sexuales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022, p. 19.

⁶ Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, *Informe sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, A/73/152*, 12 de julio de 2018, párrs. 4 y 7.

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia Contra Personas LGBTI en América*, OAS/Ser.L/V/II.rev.2, Doc.36, 12 de noviembre de 2015, párr. 309.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia Contra Personas LGBTI en América*, OAS/Ser.L/V/II.rev.2, Doc.36, 12 de noviembre de 2015, párrs. 301 y 324.



Esta situación también ha sido reconocida por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas que, concretamente, ha establecido que los adolescentes trans suelen ser objeto de persecución, maltrato, violencia, estigmatización, discriminación e intimidación, además de ser excluidos de los espacios de enseñanza y formación. En los casos más extremos se ven expuestos a ser víctimas de violencia sexual e, incluso, a la muerte; experiencias que se asocian a la baja autoestima, el aumento de las tasas de depresión, el suicidio y la falta de hogar.⁹

En el caso de México, el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación ha destacado que la esperanza de vida de las personas trans oscila entre 35 y 37 años, debido a, entre otras cuestiones, la violencia, discriminación y rechazo de la que son víctimas.¹⁰

Un claro ejemplo ocurre en el ámbito educativo, pues de conformidad con la Segunda Encuesta Nacional sobre violencia escolar basada en la orientación sexual, identidad y expresión de género hacia estudiantes LGBT en México se advierte que en los centros educativos las y los estudiantes trans suelen ser víctimas de agresiones, acoso y diversas formas de violencia, en específico, 41.7 % de estudiantes de entre 13 y 18 años manifestaron sentirse inseguros debido a cómo expresaban su género.¹¹

Esta violencia suele basarse en prejuicios y percepciones generalmente negativas sobre la identidad o expresión de género de las personas, en muchos casos impulsada por un deseo de "castigar a quienes se considera que desafían las normas de género".¹²

Una de las causas de esta situación en las personas trans es la falta de reconocimiento de su género por parte del Estado, pues ello genera que vivan

⁹ Comité de los derechos del niño, *Observación general núm. 20 sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia*, CRC/C/GC/20, 6 de diciembre de 2016, párr. 33.

¹⁰ Consejo para prevenir y eliminar la Discriminación en la Ciudad de México, Pronunciamiento 009, 31 de marzo de 2020, Disponible en: <https://www.copred.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/dia-internacional-de-la-visibility-trans-reconocimiento-las-infancias-trans-un-pendiente>

¹¹ Baruch Domínguez, R; Pérez Baeza, R; Valencia Toledano, J; Rojas Cortés, A., "Segunda Encuesta Nacional sobre violencia escolar basada en la orientación sexual, identidad y expresión de género hacia estudiantes LGBT en México", citada en Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial. Derechos de niñas, niños y adolescentes en México*, noviembre de 2021, p. 41. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/IE_Derechos_2021.pdf

¹² Corte IDH, Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de marzo de 2020", Serie C No. 402, párr. 92. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_402_esp.pdf



de facto en un vacío jurídico, que de forma tácita posibilita, fomenta y premia con impunidad los actos de violencia y discriminación de los que son víctimas, y que puede, en algunos casos, conducir a una situación de criminalización.¹³

En el caso de las infancias y adolescencias trans, muchos Estados no reconocen su capacidad para adecuar su identidad de género autopercibida, lo que les excluye *de iure* y *de facto* de un reconocimiento jurídico pleno.¹⁴

Esta situación no es menor, en tanto la falta de reconocimiento de su identidad de género impide que gocen plenamente de otros derechos humanos, lesiona su dignidad humana al no reconocer su condición como verdaderos titulares de derechos,¹⁵ y los coloca en una situación de riesgo para su persecución, maltrato, violencia y discriminación.

Inclusive, el establecimiento de requisitos que en un primer momento parecerían "neutrales", pueden ser inadmisibles en tanto constituyan obstáculos para el respeto a la identidad de género.¹⁶ A mi parecer, ello puede ocurrir, por ejemplo, en casos en los que se requiere la modificación de vínculos familiares¹⁷ o la comprobación de que la rectificación no afectará a terceros.

¹³ Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, *Informe sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género*, A/73/152, 12 de julio de 2018, párr. 25.

¹⁴ Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, *Informe sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género*, A/73/152, 12 de julio de 2018, párr. 33.

¹⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 7/2016, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 22 de noviembre de 2016, párr. 35, y Corte IDH, Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. "Sentencia de 8 de septiembre de 2005", Serie C No. 130, párr. 179. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf

¹⁶ Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, *Informe sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género*, A/73/152, 12 de julio de 2018, párr. 32.

¹⁷ El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció que el requisito de no estar casada cuando se solicite y se inscriba un cambio de sexo para la expedición de una nueva partida de nacimiento es irrazonable, al no ser necesaria ni proporcional pues no obedece a criterios razonables u objetivos, y en consecuencia constituye una discriminación. *G. vs. Australia*, CCPR/C/119/D/2172/2012, 28 de junio de 2017.



II. Inconstitucionalidad de las normas que prohíben a las infancias y adolescencias trans rectificar su acta de nacimiento conforme a su identidad de género autopercibida.

El derecho humano a la identidad se define como el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de los sujetos dentro de la sociedad en conexidad con otros derechos según la persona de que se trate y las circunstancias del caso.¹⁸

Lo anterior implica que las y los sujetos de derechos, en el ámbito de su individualidad ante el Estado y la sociedad, poseen la facultad de exteriorizar su modo de ser de acuerdo con sus convicciones y sentires, de forma específica, respecto de la manifestación de su identidad de género y sexual.

Así, se reconoce el **derecho a la identidad de género** de todas las personas, sin distinción de edad,¹⁹ como elemento constitutivo y constituyente de la identidad, cuyo ejercicio es esencial para la protección de los derechos de las personas trans,²⁰ y contribuye a erradicar todas las formas de violencia hacia ellas.²¹

¹⁸ Sentencia recaída al amparo directo 18/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 1 de septiembre de 2021, párr. 107, y Corte IDH, Caso Gelman Vs. Uruguay. "Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011", Serie C No. 221, párr. 122. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf

¹⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observación general No. 20 "Sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia", 6 de diciembre de 2016, CRC/C/GC/20, párr. 34, y Corte IDH, "Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo", Opinión Consultiva OC-24/17 del 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 154. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf

²⁰ 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, p. 42, y Corte IDH, "Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo", Opinión Consultiva OC-24/17 del 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párrs. 91, 92 y 98. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf

²¹ La Corte Interamericana ha señalado que "[l]a violencia contra las personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex es basada en prejuicios, percepciones generalmente negativas hacia aquellas personas o situaciones que resultan ajenas o diferentes. En el caso de las personas LGBTI se refiere a prejuicios basados en la orientación sexual, identidad o expresión de género. Este tipo de violencia puede ser impulsada por 'el deseo de castigar a quienes se considera que desafían las normas de género'". Corte IDH, Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. "Fondo, Reparaciones



En el presente caso comparto la mayoría de las consideraciones que se expusieron a este respecto en la determinación que nos ocupa debido a que, a partir de un examen de escrutinio estricto, la norma impugnada sí se encuentra estrechamente vinculada a la finalidad imperiosa; sin embargo, no constituye la medida menos lesiva, por lo que no es una distinción objetiva y razonable.

A mi parecer, la norma impugnada, al requerir la mayoría de edad para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, debe analizarse bajo un escrutinio estricto por dos razones: 1) la distinción por **edad** que afecta de manera diferenciada²² a niñas, niños y adolescentes, pues incide sobre sus derechos e intereses;²³ y, 2) una distinción con base en el género, pues, si bien no realiza una exclusión de forma directa, en atención al contexto normativo y a una mirada interseccional, es posible señalar que ésta sí promueve la construcción de un significado de exclusión a un grupo determinado²⁴ –las infancias y adolescencias trans– mediante la reproducción de estereotipos relacionados con su "incapacidad" para la toma de decisiones, y sobre la valoración negativa de la elección de identidades distintas a aquellas impuestas desde la cisnormatividad.

Así, tal distinción es inválida porque no logra superar un juicio de igualdad de escrutinio estricto, como explicaré a continuación.

a) Fin constitucionalmente imperioso

De conformidad con lo sostenido por el Tribunal Pleno, la medida legislativa persigue un fin constitucionalmente imperioso, esto es, la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Conuerdo con este apartado de la sentencia, pues la interpretación propuesta permite sostener que el establecimiento del requisito de "mayoría de edad"

y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021", Serie C No. 422, párr. 69. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_422_esp.pdf

²² La Corte Interamericana ha analizado la edad como categoría sospechosa en casos de "discriminación relacionada con personas jóvenes". Corte IDH, Caso Guerrero, Molina y otros Vs. Venezuela. "Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de junio de 2021", Serie C No. 424, párr. 93.

²³ Tesis P./J. 7/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 10, registro digital: 2012592, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ERICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES."

²⁴ Sentencia recaída al amparo en revisión 152/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 23 de abril de 2014, párr. 90.



busca, en principio, su protección. Sin embargo, como señalé en mi voto concurrente en la acción de inconstitucionalidad 73/2021, no soslayo que el requisito etario puede generar una afectación a los derechos de las infancias y adolescencias, y puede ser contrario al principio de igualdad y no discriminación, así como al derecho al libre desarrollo de la personalidad, toda vez que podría constituir una medida tutelar que parte de premisas estereotípicas sobre su "inmadurez" o "incapacidad" para tomar decisiones o ejercer su autonomía progresiva.²⁵

Por otro lado, desde la perspectiva integral que adopta nuestra Constitución y los tratados internacionales en la materia, las infancias y adolescencias, si bien son verdaderos sujetos de derechos, deben contar, por su particular situación, con medidas especiales de protección por parte de su familia, la sociedad y los poderes públicos.²⁶ Siendo este último el que tiene el deber de adoptar medidas positivas como parte de un derecho adicional y complementario a los derechos que el Texto Constitucional les reconoce.²⁷

Lo anterior, pues el reconocimiento de su poder de decisión no implica que se avalen vulneraciones a las protecciones que merecen, por lo que el Estado debe verificar que dicha evolución facultativa no restrinja sus derechos.²⁸

En ese sentido, la protección de los referidos grupos constituye un objetivo no sólo válido sino constitucionalmente imperativo, pues como hemos señalado, de acuerdo con sus condiciones especiales, particularmente su desarrollo progresivo, son necesarias medidas adicionales, en tanto que el efectivo acceso, goce y garantía de sus derechos depende, en gran parte y de forma gradual, de las personas adultas.²⁹

²⁵ En un sentido similar, *cf.* González Contró, M. (2009), "El derecho a la no discriminación por motivos de edad: niñas, niños y adolescentes", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 252, vol. 59, pp. 20 y ss.

²⁶ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1674/2014, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 15 de mayo de 2015, p. 31, y Corte IDH, Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. "Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999", Serie C No. 63, párr. 187. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_63_esp.pdf

²⁷ Corte IDH, Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. "Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012", Serie C No. 248, párr. 226. Disponible en: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_248_esp.pdf

²⁸ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1674/2014, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 15 de mayo de 2015, p. 27.

²⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15, 11 noviembre 2015, párr. 271.



b) La medida debe estar estrechamente vinculada

Por otra parte, respecto a si la medida se encuentra estrechamente vinculada con el fin que se indicó, comparto lo señalado en la determinación,³⁰ ya que la porción normativa sí se encuentra encaminada a la consecución de la finalidad, dado que establecer una distinción razonable con base en la "mayoría de edad" se vincula con la protección de las infancias y adolescencias en atención a su evolución facultativa.

En virtud de esto último, dichas medidas deben atender, entre otros, al principio de desarrollo progresivo, según el cual las infancias y adolescencias ejercen sus derechos de forma progresiva en cuanto desarrollan un mayor nivel de autonomía, en función de su edad y madurez.³¹

En el caso de medidas que se orienten a la protección del interés superior de la niñez, las autoridades se encuentran obligadas a justificar la conveniencia de los medios adoptados, así como a demostrar que éstos pueden ser efectivos.³²

Así, la distinción consensuada³³ de mayoría de edad es, en principio, aceptable desde la perspectiva del principio de desarrollo progresivo³⁴ ya que constituye una medida general, temporal y objetiva que determina, por un lado, la protección de niñas, niños y adolescentes y, por el otro, el fin de la adolescencia con el que se adquiere plena autonomía para el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones.³⁵

³⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 132/2021, párr. 130.

³¹ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1674/2014, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 15 de mayo de 2015, pp. 26 a 28, y Corte IDH, Caso Furlán y familiares Vs. Argentina. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012", Serie C No. 246, párr. 230. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf

³² CIDH, *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*, OEA/Ser.LN/II.166, Doc. 206/17, 30 noviembre 2017, párrs. 52 y 53.

³³ Presente tanto en la Convención de los Derechos del Niño, así como en el ordenamiento jurídico mexicano.

³⁴ Por ejemplo, sentencia recaída al amparo en revisión 1364/2017, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 21 de noviembre de 2019, párr. 65.

³⁵ En un sentido similar, *cfr.* 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, párr. 136.



En esa tesis, la distinción realizada con base en la mayoría de edad se encuentra estrechamente vinculada a cumplir un fin constitucionalmente imperioso debido a que establece una distinción temporal en atención al principio de desarrollo y autonomía progresiva para la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia.

c) La medida no es la menos restrictiva posible

No obstante, a mi parecer la medida en análisis no es la menos lesiva para la consecución de la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional debido a que existen medidas menos lesivas y ésta constituye la más gravosa al establecer una prohibición absoluta al derecho de identidad de género de las infancias y adolescencias trans.

En atención a que la finalidad imperiosa que la medida buscaba era la protección de las infancias y adolescencias, el examen de esta tercera grada debe orientarse hacia ello.

Partiendo de esta premisa, es necesario reiterar que no todas las medidas que busquen "proteger" a esos grupos pueden ser, por sí mismas, válidas desde el punto de vista constitucional. En consecuencia, éstas deben atender en la mayor medida posible a los principios que rigen la protección de dicho grupo: autonomía progresiva, no discriminación, interés superior de la niñez, respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y respeto a la opinión de la infancia y adolescencia en todo procedimiento que la afecte, de modo que se garantice su participación.³⁶

En el presente asunto, la medida impugnada niega de forma absoluta el derecho a la identidad de las infancias y adolescencias al impedir que menores de 18 años puedan pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercebida, lo que les imposibilita registrar, cambiar, rectificar o adecuar su nombre y los demás componentes esenciales de su identidad.

³⁶ Corte IDH, "Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo", Opinión Consultiva OC-24/17 del 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 151. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf



Al impedir de forma absoluta el acceso a un procedimiento de rectificación conforme a la identidad de género se veda cualquier otra opción que pudiera ser menos lesiva y, con ello, se restringe el derecho a la identidad de género de las infancias y adolescencias.

De un análisis de derecho comparado es posible advertir que existen medidas menos lesivas que son igualmente efectivas para cumplir con la finalidad, como ocurre en el caso de procedimientos que permiten la adecuación de documentos de identidad para infancias y adolescencias mediante solicitudes realizadas a través de sus representantes y bajo asistencia legal.³⁷

En un sentido similar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "los procesos dirigidos a reconocer la identidad de género ... deberían ser extendidos a las/os niñas/os y adolescentes mediante sus representantes legales y con expresa conformidad con la persona, teniendo en cuenta los principios de capacidad progresiva e interés superior".³⁸

De esta forma, es posible advertir que existen medidas que son menos lesivas y que, al mismo tiempo, se encuentran dirigidas a la protección de las niñas, niños y adolescentes, en concordancia con los principios que rigen la salvaguarda de sus derechos, en particular respetando su desarrollo progresivo y autonomía.

Así, la norma impugnada, al impedir que las infancias puedan acceder y ser escuchadas de manera efectiva en este tipo de procedimientos, afecta sus derechos, en concreto la autonomía progresiva, el interés superior de la niñez y el derecho a la identidad de género, a los que ya he hecho referencia.

Además, considero que no podemos soslayar que, al estar involucrados diversos factores y fuentes de discriminación, se debe adoptar una visión interseccional, por lo que debemos tener en cuenta que el impedimento absoluto al reconocimiento de la identidad de género deriva en una forma específica de discriminación.

³⁷ Ley 26.743 de Argentina de 23 de mayo de 2012, artículo 5, y Ley 21120 de Chile, artículo 14.

³⁸ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Avances y Desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas*, OAS/Ser.LN/II.170, Doc. 184, 7 diciembre 2018, párr. 109.



Lo anterior, pues, al negar a las infancias y adolescencias su autonomía progresiva e interés superior, se afecta su derecho a la identidad de género, ya que la norma se encuentra justamente dirigida a su reconocimiento legal.

En consecuencia, esta afectación a las infancias y adolescencias trans ilustra que la edad no es la única fuente de discriminación, pues tiene consecuencias diferenciadas y más gravosas para este grupo que, de por sí, se encuentra ya excluido. Por tanto, las injerencias a los diversos derechos (a la identidad, salud, integridad, reconocimiento a la personalidad jurídica, libre desarrollo de la personalidad, vida privada, al nombre y a la no discriminación), se ven afectadas por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran dichos grupos.

En resumen, el requisito *sine qua non* de la mayoría de edad para tomar sus propias decisiones en materia de identidad no constituye la medida menos lesiva, en tanto vulnera los derechos de las infancias y adolescencias trans, pues ignora que son titulares de derechos y restringe su derecho a la identidad de género, su autonomía progresiva e interés superior de la infancia, así como su pleno derecho a ser escuchadas y escuchados en todas las decisiones que afecten su vida.

III. Lineamientos que deben observar los procedimientos de rectificación.

En el estudio de fondo, en específico en el apartado denominado "Parámetro de regularidad en torno a la rectificación de actas de nacimiento de la niñez", se delimitan diversos estándares que deben observar los procedimientos para la rectificación de los documentos de identidad de un niño, niña o adolescente para ajustarlos a su identidad de género autopercebida.³⁹

Estoy de acuerdo con todos los lineamientos dispuestos en el proyecto, en particular coincido en que la naturaleza de este tipo de procedimientos debe ser materialmente administrativa y, sólo de forma excepcional, contemplarse en la vía jurisdiccional.

Esto es así debido a que, tal como ha señalado la Corte Interamericana, el procedimiento administrativo es aquel que mejor se ajusta a la naturaleza jurídica de la adecuación de datos de identidad, ya que su finalidad solamente debe

³⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 132/2021, párr. 139.



ser declarativa y nunca de validación externa.⁴⁰ Esto implica que la autoridad únicamente debe verificar los requisitos inherentes a la expresión de la voluntad.

Además, esta vía suele ser más simple, descentralizada y sin formalidades o demoras excesivas.⁴¹ Lo anterior obedece a que la autoridad únicamente puede oponerse cuando se prevea un vicio en el consentimiento previo y libre de la voluntad.

Incluso, en el presente caso la norma impugnada reconoce esta exigencia, al prever el procedimiento ante el Registro Civil de la entidad y en el que se establece que "en ningún caso será requisito acreditar intervención quirúrgica alguna, terapias u otro diagnóstico y/o procedimiento para el reconocimiento de la identidad de género".

Sin que ello implique, por supuesto, la existencia de un procedimiento diferenciado en el caso de infancias y adolescencias, en aras de proteger sus derechos, puesto que el operador jurídico en el ámbito administrativo también debe atender a las condiciones específicas del infante o adolescente y a su interés superior para determinar su participación, la cual debe ser la mayor posible en cada caso para garantizar sus derechos,⁴² incluido el de identidad de género.

De esta manera, la distinción existente en los procedimientos de adecuación de identidad en el caso de infancias y adolescencias no justifica que la vía principal por la cual debe tramitarse sea la judicial. Por ello, la regla general debe ser la vía administrativa y sólo de forma excepcional la judicial.

⁴⁰ Corte IDH, "Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo", Opinión Consultiva OC-24/17 del 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párrs. 159 y 160. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf

⁴¹ Organización de Estados Americanos, Asamblea General, Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y "Derecho a la Identidad", AG/RES. 2362 (XXXVIII-O/08), Objetivo 2.d., y Corte IDH, "Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo", Opinión Consultiva OC-24/17 del 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 159. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf

⁴² Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1929/2021, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 19 de enero de 2022, párr. 53, y Corte IDH, Caso Furlán y familiares Vs. Argentina. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012", Serie C No. 246, párr. 230. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf



A manera de ejemplo, en la legislación de Argentina⁴³ se establece que los menores de edad pueden acceder al cambio de género en procedimientos administrativos a través de sus representantes legales, quienes deberán contar con un abogado. En el caso de que éstos nieguen su consentimiento, se prevé la vía jurisdiccional, donde en algunos casos será necesaria la asesoría de expertos, para el acceso al reconocimiento de la identidad.

IV. Efectos de la decisión adoptada.

Respecto a este tema, coincido en que la declaración de invalidez debe surtir efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutivos, plazo en el cual el Congreso del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur debe emitir las normas necesarias que cumplan con los lineamientos previstos.

Lo anterior, pues estas directrices forman parte del parámetro de regularidad, en particular, respecto al derecho a la identidad, por lo cual, a mi parecer, no es contrario a nuestra labor constitucional ni con la deferencia que debe existir hacia otros Poderes, pues en virtud del principio de legalidad y seguridad es imperativo que este tipo de procedimientos se encuentren debidamente previstos en ley, y no así en ordenamientos inferiores como pueden ser los reglamentos.

Adicionalmente, considero que era necesario el establecimiento de la prórroga para el surtimiento de efectos de la declaratoria de invalidez, ya que, lo contrario podría dejar en estado de indefensión a las infancias y adolescencias trans a una similar situación de discriminación y desprotección.

Lo anterior, pues el hecho de declarar la invalidez podría generar un vacío que podría conducir a la obstrucción del reconocimiento de la identidad de género autopercebida. Esto, pues la declaración de invalidez únicamente sería respecto a la porción normativa "mayores de edad", lo que dejaría intocado diversos aspectos que podrían afectar en particular a niñas, niños y adolescentes.

Y si bien, se reconoce que las autoridades administrativas y las Procuradurías locales encargadas de la protección de sus derechos deben tomar las acciones pertinentes para garantizar el derecho a la identidad de género, la falta de criterios claros podría conducir a arbitrariedades y regulaciones sin estándares claros.

⁴³ Ley 26.743 de 23 de mayo de 2012.



Lo anterior, pues, como lo he sostenido en diversas ocasiones, el ejercicio y reglamentación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal no puede variar, dentro de determinado margen de razonabilidad, de forma tal que dependa de la entidad en la que cada persona se encuentre.

El presente asunto constituye un caso paradigmático en la protección de los derechos de las infancias y adolescencias trans, ya que supone entenderlos y tratarlos como verdaderos sujetos de derecho, y valorar de forma preponderante su opinión en las decisiones que afectan sus derechos humanos. Por ello, es imperante dejar atrás medidas tutelares que les nieguen el acceso a un proyecto de vida pleno.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 132/2021.

En sesión celebrada el trece de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 132/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez del artículo 144 Ter, párrafo primero, en la porción normativa "*mayores de edad*", del Código Civil para el Estado de Baja California Sur,¹ adicionado mediante Decreto 2779, publicado en el Boletín Oficial de esa entidad federativa el treinta y uno de julio de dos mil veintiuno. De acuerdo con esa disposición, las niñas, niños y adolescentes se encontraban excluidos de la posibilidad de solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercebida.

¹ "**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."



En la sentencia se desarrolla el parámetro de regularidad del derecho a la identidad de género, el contexto de la niñez trans en México y el mundo, así como el parámetro de regularidad en torno a la niñez y su derecho a la identidad de género autopercibida. Establecido esto, considerando que la disposición impugnada establece una distinción basada en la edad y en el género que impacta directamente el interés de las niñas, niños y adolescentes, se emprende un escrutinio estricto que consiste en definir si la medida bajo análisis: 1) tiene una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional; 2) se encuentra estrechamente vinculada con esa finalidad; y, 3) es la menos restrictiva para conseguir ese propósito.

En la ejecutoria se sostiene, fundamentalmente, que la distinción no supera la tercera grada del examen, pues a pesar de que tiene una finalidad constitucionalmente imperiosa que consiste en la protección de la niñez, y el requisito de mayoría de edad está estrechamente vinculado con esa finalidad, lo cierto es que no es la menos restrictiva, toda vez que el legislador pudo optar por procedimientos especiales para reconocer la identidad de género autopercibida de las niñas, niños y adolescentes en sus documentos de identidad, y a la vez salvaguardar su protección y autonomía progresiva.

Si bien en general coincido con la metodología y la mayoría de las consideraciones de la sentencia, mi posicionamiento concurrente obedece a que, a mi juicio, la disposición cuestionada establece una distinción basada en la edad que tiene impacto directo en el interés superior de la niñez y la adolescencia, pero no se trata propiamente de una distinción con motivo del género, como lo consideró la mayoría; además, como lo desarrollé con mayor amplitud en el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 73/2021,² considero que este tipo de medidas legislativas ni siquiera superan la primera grada del escrutinio estricto, pues no puede considerarse, *a priori*, que resultan acordes con el interés superior de las infancias y adolescencias.

Es así, porque no advierto razones claras y suficientes para sostener que dejar fuera a las niñas, niños y adolescentes de la posibilidad de solicitar ante las oficinas del Registro Civil el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de su identidad de género encuentre respaldo en la protección de su interés superior.

² Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de siete de marzo de dos mil veintidós. En ese precedente se declaró la invalidez del artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla, en el que se establecía el requisito de 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.



En este sentido, tomando en cuenta que en la Opinión Consultiva OC-24/17,³ la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que las niñas, niños y adolescentes son titulares de los mismos derechos que los adultos y cuentan con las medidas especiales de protección previstas en el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño,⁴ estimo que distinciones como la analizada en este caso ignoran que las personas menores de dieciocho años también son titulares del derecho a la identidad de género que, entre otras cosas, se traduce en que la información asentada en los documentos en los que consta el nombre y género –como el acta de nacimiento– coincida con la percepción que cada individuo tiene de sí, y que en caso de que no haya esa correspondencia, exista la posibilidad de modificarlos.⁵ Es importante destacar que, bajo mi entendimiento, tratándose de niñas, niños y adolescentes, cualquier procedimiento de rectificación necesariamente habrá de tomar en cuenta su opinión y su grado de desarrollo, así como su edad cronológica y madurez mental, con el objeto de prevenir cualquier forma de error o abuso.

A partir de lo anterior, considero que normas como la combatida en esta acción de inconstitucionalidad no son coherentes con el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, ya que se les coloca en una posición vulnerable, en tanto supone negar la realidad que viven las infancias y adolescencias trans y, en el mejor de los casos, postergan la posibilidad de que vean materializado un derecho (hasta cumplidos los dieciocho años), con todas las consecuencias desfavorables que ello puede traer consigo.

³ De 24 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Costa Rica, "*Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la convención americana sobre derechos humanos.*"

⁴ "**Artículo 19**

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

"2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial."

⁵ Esto ya ha sido reconocido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 1317/2017, resuelto el 17 de octubre de 2018.



Sumado a esto, no identifico información que ponga de manifiesto que el reconocimiento de la identidad de género autopercebida en beneficio de las niñas, niños y adolescentes les genere un riesgo especial o los prive de beneficios; por el contrario, se trata del ejercicio de un derecho. En este sentido, por ejemplo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha identificado que las personas LGBT, así como las que no tienen acceso al reconocimiento legal del género preferido, generalmente son objeto de discriminación y sufren diferentes niveles de violencia.⁶

Es por estas razones esenciales que en el caso me posicioné por la invalidez de la disposición impugnada; sin embargo, a diferencia de lo considerado por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, estimo que se trata de una distinción que no supera la primera grada del escrutinio estricto de constitucionalidad.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos concurrente y particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 132/2021.

I. Antecedentes.

1. En la sesión celebrada el trece de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. En la sentencia se estudió y declaró la invalidez del artículo 144 Ter, párrafo primero, en la porción normativa "*mayores de edad*", del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, que establecía la posibilidad de pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género auto percibida, únicamente para personas mayores de edad.
2. Yo voté junto con la mayoría por la invalidez de dicha norma, pero difiriendo de algunas consideraciones, las cuales desarrollo en el apartado III. Por otro lado, voté en contra de los efectos acordados por la mayoría por las razones que desarrollo en el apartado V de este voto.

⁶ Véase el Informe A/HRC/29/23.



II. Razones de la mayoría en el estudio de fondo.

3. En el estudio de fondo se señaló que la norma impugnada realizaba una distinción basada en la edad y el género de aquellas personas que solicitaran el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de su identidad de género, lo que impactaba directamente en el interés superior de niñas, niños y adolescentes trans. La mayoría consideró que la metodología adecuada para el análisis de constitucionalidad era un examen de igualdad que debería realizarse bajo un escrutinio estricto.
4. Al realizar el examen de igualdad, la mayoría consideró que la medida sí superaba la primera grada del examen por contar con una finalidad constitucionalmente imperiosa: la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y el reconocimiento de su desarrollo gradual y de su autonomía progresiva, mediante el establecimiento de una edad mínima.
5. Seguido, se consideró que la norma impugnada superaba la segunda grada, relativa a que la distinción esté estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, pues el establecimiento de la mayoría de edad es un criterio objetivo para poder considerar que, de forma general, las personas han alcanzado un estado de madurez.
6. En cambio, se consideró que la medida no superaba la tercera grada del test, toda vez que la medida no era la menos restrictiva posible para conseguir la finalidad propuesta. En este sentido, la norma limita de manera absoluta el derecho de la niñez al reconocimiento de su identidad de género, a pesar de que existen alternativas que permiten respetar los derechos de la niñez y, a su vez, establecer salvaguardas para proteger su desarrollo progresivo.

III. Razones de la concurrencia en cuanto al estudio de fondo.

7. Como primer punto, **desarrollaré** las razones por las cuales consideré que, en este caso, no se supera la tercera grada del test de igualdad de escrutinio estricto, a diferencia de mi votación en la acción de inconstitucionalidad 73/2021, fallada el siete de marzo de dos mil veintidós, donde voté porque una norma similar a la hoy impugnada, pero del Código Civil del Estado de Puebla, resultaba inconstitucional por no superar la primera grada del test respectivo.
8. En tal precedente, consideré que, aunque "*el establecimiento de edades mínimas en ley puede tener como finalidad la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y el reconocimiento de su desarrollo gradual y autonomía progresiva,*" en ese caso "*la finalidad de la norma era la exclusión de las niñas, niños y adolescentes del derecho a la identidad de género, sin atención alguna*



a la autonomía progresiva que les asiste". Lo anterior, dado que no podía "derivarse un objetivo distinto de la exposición de motivos ni del informe del poder legislativo."

9. En ese caso, el informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla, al contestar el concepto de invalidez, no hacía mención alguna a que la intención legislativa persiguiera la protección de las niñas, niños y adolescentes. Básicamente, el Congreso local sostenía que los menores de dieciocho años no contaban con el derecho a adecuar sus documentos de identidad porque: **1)** señalaba que el principio de interés superior de la niñez no reconocía el derecho a la identidad de género; y, **2)** la Opinión Consultiva 18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en materia de personas migrantes o indocumentadas) en ninguna parte señala que se deban proteger los derechos de los menores de 18 años, por lo que aunque el principio de igualdad ante la ley y no discriminación sí pertenece al *ius cogens*, éste no es aplicable a menores de 18 años. La exposición de motivos, en el precedente, tampoco justificaba la razón de ser del requisito de mayoría de edad.

10. En contraste, en el presente caso, el informe presentado por el Poder Legislativo de Baja California Sur sí señala que el objetivo del requisito de ser mayor de edad es proteger a las niñas, niños y adolescentes de la entidad federativa:

"En lo que respecta a la iniciativa de reformas y adiciones que dieron origen a la norma impugnada, consideramos que ésta es constitucional en atención a que el interés superior del menor, y en general, el orden público que rige la determinación del estado civil, exige y justifica que sus derechos en materia de alteración de la identidad sexual, etc., no sean ejercitados en su nombre antes de la mayoría de edad. Se considera que el requisito de tener 18 años para efectuar dicho trámite está plenamente justificado, ya que la persona debe tener una madurez física y emocional para tomar una decisión que afectará su vida. Con el requisito de la mayoría de edad contenido en el artículo 144 Ter del Código Civil del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, se cumple con el deber establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño de tener como consideración primordial atender el interés superior de los menores, al impedir que sin tener un desarrollo emocional y físico adecuado, se tome una decisión por conducto de sus padres o quien ejerza su patria potestad, que vaya a generar un cambio trascendental en su vida."¹

11. Por tanto, en este asunto, considero que sí es posible desprender una finalidad constitucionalmente imperiosa expuesta por el legislador consistente en la

¹ Informe justiciado del Poder Legislativo de Baja California Sur, Relativo la sentencia de rubros temáticos: 4 y 5.



protección integral de las niñas, niños y adolescentes frente a una decisión que repercute a largo plazo. Así, dado que la protección del interés superior de la niñez, tal como lo señala la resolución, es un fin imperioso, concuerdo con que se supera la primera grada del test de escrutinio estricto, a diferencia del precedente citado.

12. En este mismo sentido, coincido con la sentencia en que la norma impugnada del Estado de Baja California Sur supera la segunda grada del test, pero no así la tercera etapa al no ser la medida menos restrictiva posible.
13. Ahora bien, respecto del resto de consideraciones, **no coincidí** con algunos aspectos de lo expuesto en los párrafos 58 y 60 a 67 de la sentencia, así como el apartado 5 del estudio de fondo. A pesar de estar de acuerdo con la mayoría de los criterios ahí señalados, me parece que éstos no debían ser ordenados *a priori* por este Alto Tribunal. Especialmente, encuentro dificultades en la naturaleza administrativa y, posteriormente, judicial, de los procedimientos que deberá desarrollar el legislador conforme a los puntos 1 y 6 del párrafo 134 de la sentencia; esto, podría resultar difícil de cumplir a las Legislaturas Locales dado el proceso de federalización de la materia procesal civil. Además, el tema exige pluralismo y diversidad, por lo que deben ser los legisladores quienes, de forma estrecha con sus representados, deberán buscar las vías óptimas para el ejercicio y protección del derecho.
14. Finalmente, **tampoco coincido** con el párrafo 113 de la sentencia donde se señala que la norma hace una distinción basada en el género de aquellas personas que se reconocen con el que les fue asignado al nacer, respecto de aquellas que se identifican con un género distinto. Considero que la norma no niega totalmente la posibilidad de que las personas levanten una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de su identidad de género. Por el contrario, lo posibilita para aquellos mayores de edad. No obstante, solamente lo permite para mayores de 18 años, de ahí que la distinción fundamental no sea entre personas trans y personas cisgénero, sino entre personas trans mayores de 18 años y personas trans menores de esa edad.
15. Por estas razones, coincidí con la declaratoria de invalidez y con la mayoría de las consideraciones de la propuesta.

IV. Efectos aprobados por la mayoría.

16. Tras declarar la invalidez de la porción normativa impugnada, la mayoría consideró necesario vincular al Congreso del Estado de Baja California Sur para que, dentro de un plazo de doce meses, emita las normas necesarias con el objeto de establecer un procedimiento para el levantamiento de una nueva



acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género auto percibida conforme a los estándares expuestos en la sentencia.

17. En consonancia con esto, se decidió que la declaratoria de invalidez de la porción normativa impugnada surtiría sus efectos hasta los doce meses siguientes de la notificación de los resolutivos al Congreso estatal.

V. Razones del voto en contra en los efectos.

18. Estuve en desacuerdo con los efectos aprobados por dos razones principales.
19. En primer lugar, considero que no era necesario establecer una prórroga para la entrada en vigor de la invalidez de la norma declarada inconstitucional. Contrario a lo que consideró la mayoría, me parece que la invalidez de la norma no habría dejado un vacío que condujera a impedir el ejercicio del derecho a la identidad de género auto percibida. Al contrario, una vez expulsada la porción normativa inconstitucional, el ejercicio de dicho derecho se encuentra posibilitado por el marco normativo del Estado de Baja California Sur.
20. Es decir, al invalidarse la porción normativa estudiada, las autoridades competentes contarían con el fundamento legal para poder levantar una nueva acta de nacimiento para menores de dieciocho años con el objeto de reconocer su identidad de género. Sin perjuicio de que el legislador pudiera regular subsecuentemente dicho procedimiento, considero que la prórroga únicamente dilata el ejercicio de dicho derecho por las niñas, niños y adolescentes, pues hace subsistir una prohibición absoluta.
21. En segundo lugar, a pesar de estar de acuerdo en lo general con el contenido de los lineamientos incorporados en el apartado 5 del estudio de fondo para regular el procedimiento de rectificación de documentos de identidad, me parece que, como regla general, la emisión de este tipo de directrices no es acorde con nuestra labor constitucional ni con la deferencia debida al legislador. En todo caso, como lo he expresado en precedentes,² considero que estos lineamientos sólo podrían ser emitidos de forma orientadora y en el marco de un exhorto y no de una condena. Por ello, voté en contra de incorporarlos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de octubre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² Por ejemplo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 54/2018.



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 PERSONA QUE PRESIDEA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. 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.

IV. 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.

V. 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, PUES DE LO CONTRARIO SE VULNERARÍAN LA IDENTIDAD PERSONAL, EL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD, LA INTIMIDAD Y LA VIDA PRIVADA DE LAS PERSONAS TRANS.



VI. DERECHO A LA IDENTIDAD DE GÉNERO. PARÁMETRO CONVENCIONAL.

VII. REASIGNACIÓN SEXO-GENÉRICA. LA VÍA ADMINISTRATIVA REGISTRAL ES LA IDÓNEA PARA LA ADECUACIÓN O EXPEDICIÓN DE LAS ACTAS DE NACIMIENTO POR ESE MOTIVO.

VIII. 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.

IX. 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.

X. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SUPONE 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.

XI. INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ. IMPLICA 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, CON EL FIN DE GARANTIZAR QUE DISFRUTEN Y GOCEN DE TODOS SUS DERECHOS FUNDAMENTALES.

XII. DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS MENORES DE EDAD. SE CONFIGURA NO SÓLO POR EL RECONOCIMIENTO DE SU ORIGEN BIOLÓGICO SINO TAMBIÉN POR SU REALIDAD SOCIAL.

XIII. DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS MENORES DE EDAD. 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 ELLOS EXPIDA EL ESTADO.



XIV. 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.

XV. INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.

XVI. TEST ESTRICTO DE IGUALDAD. 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.

XVII. 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 "MAYORES DE EDAD" DEL ARTÍCULO 116 BIS, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL PARA EL ESTADO DE SONORA).

XVIII. 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 DE EDAD PARA PODER SOLICITARLA, ENCUENTRA JUSTIFICACIÓN COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "MAYORES DE EDAD" DEL ARTÍCULO 116 BIS, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL PARA EL ESTADO DE SONORA).

XIX. 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 (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "MAYORES DE EDAD" DEL ARTÍCULO 116 BIS, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL PARA EL ESTADO DE SONORA).

XX. RECONOCIMIENTO DE IDENTIDAD DE GÉNERO AUTOPERCIBIDA EN EL ACTA DE NACIMIENTO. LINEAMIENTOS QUE DEBE SEGUIR EL CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA AL REGULAR EL PROCEDIMIENTO SUMARIO PARA SU LEVANTAMIENTO CUANDO ES SOLICITADA POR UN MENOR DE EDAD (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "MAYORES DE EDAD" DEL ARTÍCULO 116 BIS, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL PARA EL ESTADO DE SONORA).

XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA 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 LA SENTENCIA (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "MAYORES DE EDAD" DEL ARTÍCULO 116 BIS, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL PARA EL ESTADO DE SONORA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 19 DE JUNIO DE 2023. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: MARÍA DOLORES IGAREDA DIEZ DE SOLLANO.

ÍNDICE

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	TRÁMITE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	En esta sección se narra el trámite procesal del asunto, incluidos los argumentos planteados por la Comisión accionante en sus conceptos de invalidez y los planteados por las autoridades responsables en sus informes justificados.	1-22



II.	COMPETENCIA	El Pleno es competente para conocer del presente asunto.	22
III.	PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA	La norma impugnada es el artículo 116 Bis, párrafo primero, de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora, en su porción normativa "mayores de edad".	22-23
IV.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	23
V.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	24
VI.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Se desestima la causal de improcedencia y no se advierte otra de oficio.	24-25
VII.	ESTUDIO DE FONDO	A. Parámetro constitucional y convencional. B. Contexto de la niñez trans en México y en el mundo. C. Análisis de la norma impugnada. A partir del examen estricto de igualdad, este Tribunal Constitucional declara la invalidez de la norma impugnada.	25-57
VIII.	EFFECTOS	1. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora. 2. El procedimiento que se establezca se deberá apegar a los lineamientos que se enumeran, los cuales forman parte del contenido mínimo del derecho a la identidad de género de las infancias y adolescencias trans.	57-61



<p>RESOLUTIVOS</p>	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 116 Bis, párrafo primero, en su porción normativa "mayores de edad", de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora, adicionado mediante el Decreto Número 142, publicado en el Boletín Oficial de esa entidad federativa el dos de febrero de dos mil veintiuno, por las razones expuestas en el apartado VII de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Sonora, 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 autopercebida, que atienda al interés superior de la niñez, tal como se precisa en el apartado VIII de esta determinación.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	<p>62</p>
---------------------------	--	-----------

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



SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 45/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidenta, en contra del artículo 116 Bis, párrafo primero, de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora,¹ adicionado mediante decreto publicado el dos de febrero de dos mil veintiuno en el Boletín Oficial del Estado de Sonora.

I. TRÁMITE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el cuatro de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 116 Bis, párrafo primero, de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora, adicionado mediante decreto publicado el dos de febrero de dos mil veintiuno en el Boletín Oficial del Estado de Sonora (en adelante "LRCES" o "ley").²

2. **Preceptos que se consideran violados.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que se transgreden los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante "CPEUM" o "Constitución Federal"); 1, 5, 11, 18, 19 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "CADH"); 2, 3, 16, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante "PIDCP") y, 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante "CSDN").

3. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, la Comisión accionante expone un único concepto de invalidez a través del cual aduce que el

¹ **"Artículo 116 BIS.** Pueden pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, previa la anotación correspondiente en su acta de nacimiento primigenia, las personas **mayores de edad** que requieran el reconocimiento de su identidad de género." (Énfasis añadido)

² Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 45/2021, del índice de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante: acción de inconstitucionalidad 45/2021), fojas 1 a 40.



artículo 116 Bis, párrafo primero, de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora contraviene el derecho a la igualdad y no discriminación, así como el derecho al libre desarrollo de la personalidad y de la identidad personal y sexual, en perjuicio de niñas, niños y adolescentes que deseen acceder a ese procedimiento registral. Para ello señala, en la introducción de sus argumentos de inconstitucionalidad, que:

(i) La norma presupone que toda persona que no ha alcanzado la mayoría de edad es incapaz de definir su identidad de género auto percibida que le permita acudir, ante la instancia competente, a solicitar la expedición de una nueva acta de nacimiento por haber discordancia entre el sexo con el que se identifica y aquel que le fue legalmente asignado al nacer.

(ii) La norma es desproporcional porque no existe justificación constitucional para que el legislador haya impuesto esa limitante en razón de la edad para acceder al procedimiento respectivo. Además, impide que la soliciten mediante dicho procedimiento las personas que no cuentan con la edad requerida, por lo que se vulnera su derecho a la identidad, ya que el género es un elemento constitutivo de ese derecho.

4. A continuación, alude al contenido de los derechos a la igualdad y la prohibición de discriminar; al desarrollo jurisprudencial del derecho al reconocimiento del libre desarrollo de la personalidad; a la identidad personal, sexual y de género en relación con el libre desarrollo de la personalidad; al principio de interés superior de niñas, niños y adolescentes; y, finalmente, pretende evidenciar el vicio de inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada para concluir que no supera un escrutinio estricto de proporcionalidad.

a) Parámetro de regularidad en materia de igualdad y no discriminación. La Comisión destaca el contenido del artículo 1o. de la Constitución Federal y refiere que los principios de igualdad y no discriminación permean todo el ordenamiento jurídico, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es incompatible con ella.

(i) En el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no



conduzcan a una desigualdad o discriminación. Además, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.

(ii) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que no sólo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la misma ley: en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En consecuencia, deberá analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.

(iii) El artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe la discriminación no sólo en cuanto a los derechos contenidos en ese tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación: si un Estado establece disposiciones que resulten discriminatorias incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1, o si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención en relación con las categorías protegidas en ese precepto.

(iv) La Corte Interamericana de Derechos Humanos –en la Opinión Consultiva 18/03– ha sostenido que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, pues sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea en todo ordenamiento jurídico.

(v) La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado 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, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o lo discrimine del goce de derechos que sí reconocen a quienes no se consideran como tal.

b) Derecho a la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad. El derecho a la dignidad humana deriva, entre otros derechos



personalísimos, en el derecho de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida. El reconocimiento de la dignidad constituye la posibilidad de todo ser humano de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia conforme a sus propias opciones y convicciones.

(i) Cita el contenido de la Opinión Consultiva OC-24/17,³ así como precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴ que, desde su óptica, muestran una línea jurisprudencial en la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el derecho al libre desarrollo de la personalidad da cobertura a una gran variedad de acciones y decisiones conectadas directamente con el ejercicio de la autonomía individual, por lo que la reasignación sexual se encuentra protegida por ese derecho.

(ii) Sin embargo, aún deben delimitarse los estándares básicos que deben incluir ese tipo de procedimientos para evitar abusos y dar protección a ese derecho.

c) Implicaciones del libre desarrollo de la personalidad en materia de identidad sexual y de género y su relación con la identidad personal, la vida privada y la propia imagen. Destaca que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada ya que constituye un derecho fundamental, base y condición de todos los demás. De la dignidad humana derivan otros derechos personalísimos, como el derecho a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida, entre otros.

(i) La identidad de género forma parte de una esfera personalísima de libertad, pues se entiende como concepto que se tiene de uno mismo como ser sexual y de los sentimientos que esto conlleva, se relaciona en cómo el individuo vive y siente su cuerpo desde la experiencia personal y también cómo lo lleva al ámbito público, esto es, con el resto de las personas.

³ Emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 24 de noviembre de 2017.

⁴ Amparo en revisión 237/2014, fallado por la Primera Sala de esta Suprema Corte el 4 de noviembre de 2015 y el amparo directo 6/2008, fallado por el Pleno de esta Suprema Corte el 6 de enero de 2009.



(ii) El derecho a la propia imagen implica la imagen que cada uno conserva para mostrarse a los demás. La doctrina lo ubica dentro del derecho a la intimidad, como un derecho personalísimo perteneciente al ámbito propio del ser humano, fuera de la injerencia de personas extrañas.

(iii) A partir de la identidad personal –que comprende la sexual y de género– la sociedad identifica a cada individuo y la distingue de los demás a través de elementos o datos como el nombre, sexo, edad, sus calidades personales, atributos intelectuales, físicos o bien, de la conjunción de todos o algunos de ellos.

(iv) La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado al respecto en la Opinión Consultiva OC-24/17 y ha señalado que, para llevar a cabo la modificación de los registros y los documentos de identidad, y que éstos sean acordes con la identidad de género auto percibida, deberán existir procedimientos regulados e implementados de conformidad con características mínimas, con la finalidad de que el derecho se vea efectivamente protegido y así evitar que se violen derechos de terceras personas o menoscabar el principio de seguridad jurídica.

(v) En dicha opinión, la Corte Interamericana ha señalado que este derecho debe quedar garantizado a través de procedimientos que aseguren que los trámites de reconocimiento de identidad de género no impliquen alteración de la titularidad de los derechos y obligaciones jurídicas que pudieran corresponder a la persona con anterioridad a la inscripción del cambio, ni las provenientes de las relaciones propias del derecho de familia en todos sus órdenes y grados.

(vi) Es un derecho de toda persona que el trámite o procedimiento para el reconocimiento de la identidad de género auto percibida sea realizado de manera autónoma, en el cual el papel del Estado y de la sociedad debe consistir solamente en reconocer y respetar dicha adscripción de identidad sin que la intervención de las autoridades estatales tenga carácter constitutivo de la misma, pues dicha validación no debe quedar bajo el escrutinio externo.

(vii) Si bien los Estados tienen, en principio, una posibilidad para determinar los procedimientos más adecuados para la rectificación del nombre, sexo o género, el procedimiento que mejor se ajusta a los requisitos establecidos en



esa opinión consultiva es el de naturaleza materialmente administrativa, porque el proceso de carácter jurisdiccional eventualmente puede incurrir en algunas formalidades excesivas que se observan en los trámites de esa naturaleza.

(viii) Un trámite de carácter jurisdiccional representa una limitación excesiva y no sería adecuado, ya que debe tratarse de un procedimiento materialmente administrativo, sea en sede judicial o en sede administrativa. En ese sentido, la autoridad únicamente podrá oponerse a dicho requerimiento –sin violar la posibilidad de autodeterminarse y el derecho a la vida privada del solicitante– si constata algún vicio en la expresión del consentimiento libre e informado del solicitante.

(ix) Todo individuo debe ser protegido por el Estado en lo que concierne a su esfera de reserva de intimidad, vida privada y su propia imagen, impidiendo injerencias arbitrarias en dicho ámbito. Esta protección cobra especial relevancia en el caso de personas transexuales o transgénero dada su especial condición, la cual no se protege si se propicia que, ante las más mínimas actividades de su vida, estén obligados a exteriorizar su condición, lo que mantiene latente día a día la afectación o interferencia en su imagen y privacidad.

(x) Tratándose de las personas transexuales y transgénero que por su condición son objeto de rechazo y discriminación, el legislador debe implementar los mecanismos necesarios para el reconocimiento, tutela y garantía de sus derechos fundamentales. Es de suma relevancia que puedan adecuar su sexo psicológico al legal, lo cual sólo se logra a través de la rectificación registral del nombre y el sexo. De lo contrario, se negaría su derecho a la identidad personal y a su libre desarrollo, a partir de los cuales se afirman frente a sí y frente a los demás (derecho a la intimidad y a la vida privada).

d) Interés superior de la niñez. El principio de interés superior de la niñez se encuentra reconocido en el artículo 4o., párrafo noveno, de la Constitución Federal. En el Texto Constitucional se establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de niñas, niños y adolescentes a fin de definir los parámetros sobre los cuales las autoridades, en todos los órdenes de gobierno, deben conducir sus políticas y el contenido de sus normas, así



como la distribución de competencias en la materia, velando siempre por el interés superior de la niñez.

(i) El Congreso de la Unión emitió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes,⁵ en la cual se establece –en el artículo 1o., fracción II– que su objeto será garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Federal y en los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano en la materia.

(ii) Ese ordenamiento tiene como pilar fundamental la protección del interés superior de la niñez, pues mandata que dicho principio debe ser considerado de manera primordial en cualquier toma de decisión por parte de las autoridades, lo cual está previsto en el artículo 2, párrafos segundo y tercero.

(iii) Por otra parte, la Convención sobre los Derechos del Niño establece en su artículo 3.1 –entre otras cuestiones– que se atenderá siempre al interés superior del niño. También, el Comité de los Derechos del Niño ha interpretado que el objetivo del concepto de interés superior del menor es el de garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño, pues es un concepto triple que abarca: a) un derecho sustantivo; b) un principio interpretativo fundamental; y, c) una norma de procedimiento.

(iv) En ese sentido, todas las autoridades tienen el deber de asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se involucren a niñas, niños y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo; esto es, los que aseguren 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 esenciales para su desarrollo integral).

⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014.



(v) El principio de interés superior de niñas, niños y adolescentes implica que la protección de sus derechos debe realizarse por 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 pues requieren de una protección especial. Lo anterior, ha quedado reflejado en la jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES."

e) Inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada. Una vez definido el parámetro de regularidad constitucional es necesario determinar si la porción normativa contenida en el artículo 116 Bis, primer párrafo, de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora es congruente o no con dicho parámetro.

(i) La reforma a la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora tuvo como objeto agregar, como uno de los supuestos en que puede llevarse a cabo la rectificación o modificación de un acta para variar el sexo y la identidad de una persona en ejercicio al libre desarrollo de la personalidad (sic). Por ello, se establece que dicha modificación se llevará a cabo mediante un procedimiento administrativo seguido ante la Dirección General del Registro Civil, como se desprende del contenido de los artículos 113,⁶ 115,⁷ 116 Bis⁸ y 116 Bis 1⁹ de dicha ley.

⁶ "**Artículo 113.** Se podrá llevar a cabo la rectificación o modificación de un acta en los siguientes casos:

"I. Por falsedad;

"II. Por enmienda, cuando se solicite variar algún nombre u otra circunstancia, sea esencial o accidental;

"III. Por resolución judicial, cuando el registrado, decida cambiar el nombre propio o eliminar uno o más de ellos, según sea el caso, sin que se afecte su filiación. En este supuesto, el solicitante podrá cambiar o eliminar alguno de los nombres propios sólo en una ocasión, siempre y cuando no se genere perjuicio alguno a terceros o pretenda eludir el cumplimiento de obligaciones; y

"IV. Para variar el sexo y la identidad de la persona, en ejercicio al libre desarrollo de la personalidad."

⁷ "**Artículo 115.** El procedimiento administrativo mediante el cual, la Dirección General emitirá la resolución administrativa que ordene la rectificación o modificación de un acta del estado civil, se sustentará en solicitud que tenga como finalidad la aclaración del acta que corresponda cuando se traten de los siguientes supuestos:



(ii) El legislador del Estado de Sonora buscó incorporar en su sistema normativo local una garantía al ejercicio del libre desarrollo de la personalidad, en la vertiente de identidad sexual y género, para lo cual reguló un procedimiento para la modificación de actas derivadas de los distintos actos registrales, en particular las que se refieren al nacimiento de una persona, trámite que correrá a cargo de la Dirección de la Oficina Registral.

"...

(ADICIONADA, B.O. 2 DE FEBRERO DE 2021)

"XIV. Para variar el sexo y la identidad de la persona, en ejercido (sic) al libre desarrollo de la personalidad."

⁸ **Artículo 116 Bis.** Pueden pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, previa la anotación correspondiente en su acta de nacimiento primigenia, las personas mayores de edad que requieran el reconocimiento de su identidad de género.

"Se entenderá por identidad de género la convicción personal e interna, tal como cada persona se percibe así misma, la cual puede corresponder o no, al sexo asignado en el acta primigenia. En ningún caso será requisito acreditar intervención quirúrgica alguna, terapias u otro diagnóstico y/o procedimiento para el reconocimiento de la identidad de género.

"Los efectos de la nueva acta de nacimiento para identidad de género realizados, serán oponible a terceros desde de su levantamiento.

"Los derechos y obligaciones contraídas con anterioridad al proceso administrativo para el reconocimiento de identidad de género y a la expedición de la nueva acta, no se modificarán ni se extinguen con la nueva identidad jurídica de la persona; incluidos los provenientes de las relaciones propias del derecho de familia en todos sus órdenes y grados, los que se mantendrán inmodificables.

"Procederá el levantamiento de nueva acta, cuando se trate de reconocimiento voluntario de un padre de su hijo o por sentencia ejecutoriada que ordene el registro de reconocimiento de un hijo."

⁹ **Artículo 116 Bis 1.** Para realizar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género, las personas interesadas deberán presentar:

"I. Solicitud debidamente requisitada, en la que conste el consentimiento libre de que se reconozca su identidad de género;

"II. Copia certificada del acta de nacimiento primigenia; y

"III. Original y copia fotostática de su identificación oficial.

"El levantamiento se realizará en la Dirección General del Registro Civil o en el lugar en el que se llevó a cabo la declaración de nacimiento. Se procederá de inmediato a hacer la anotación y la reserva correspondiente. En el caso de que se realice en la Dirección General del Registro Civil, éste dará aviso a aquél donde se encuentre el acta de nacimiento primigenia.

"El acta de nacimiento primigenia quedará reservada y no se publicará ni expedirá constancia alguna, salvo mandamiento judicial o petición ministerial

"Una vez cumplido el trámite correspondiente, se enviarán los oficios con la información, en calidad de reservada, a las autoridades federales y estatales a las cuales requieran tener conocimiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género, así como a todas aquellas autoridades que a solicitud de la persona interesada o de la Dirección General del Registro Civil considere convenientes para los efectos legales procedentes."



(iii) Sin embargo, el legislador local previó que únicamente las personas mayores de edad están legitimadas para solicitar el procedimiento respectivo, lo cual conculca los derechos humanos de igualdad y no discriminación en razón de la edad, así como al libre desarrollo de la personalidad, identidad personal, sexual y de género, intimidad y la vida privada de las niñas, niños y adolescentes.

(iv) Si bien el artículo 116 Bis, párrafo primero, de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora no prohíbe expresamente la rectificación administrativa para el cambio de sexo, sí contiene implícitamente una restricción legal que impide obtener la reasignación sexual a una persona menor de edad. El efecto legal del procedimiento de rectificación –tal como fue confeccionado por el legislador local– prevé exclusivamente la posibilidad de acceder a él a las personas mayores de 18 años, sin que sea constitucionalmente válida dicha limitante o exclusión para las personas que no cubren ese requisito de edad.

(v) En términos de la legislación civil, las personas menores de edad no cuentan con personalidad jurídica, pero esa no es una razón suficiente para negarles la posibilidad de acceder al procedimiento, pues bien podrían hacerlo a través de sus representantes, como sus padres o madres, tutores o de la persona que corresponda.

(vi) Es necesario distinguir entre capacidad jurídica y capacidad mental de una persona. La primera consiste tanto en la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones (capacidad de goce), como en la capacidad de ejercer esos derechos y obligaciones (capacidad de ejercicio). La capacidad jurídica y la toma de decisiones son conceptos que se encuentran estrechamente vinculados y constituyen herramientas fundamentales para que una persona pueda participar en la vida jurídica, pero también tienen su impacto en la vida cotidiana. Si bien ambos –capacidad jurídica y autonomía de la voluntad– parten de una tradición civilista, se han proyectado en el ámbito de los derechos humanos.

(vii) Por su parte, la capacidad mental se refiere a la aptitud de una persona para adoptar decisiones que, naturalmente, varía de una persona a otra y puede ser diferente para una persona determinada en función de muchos factores, como ambientales y sociales.



(viii) El hecho de que una persona no cuente con la edad legal requerida para acceder por propio derecho a la jurisdicción estatal no debe ser motivo para negarle la capacidad jurídica que le permite intervenir en un acto encaminado a la protección y observancia de sus derechos, ni es un obstáculo para que una persona adquiera conciencia de sí misma. Concretamente, tener un particular concepto de uno mismo como ser sexual guarda una estrecha relación con la forma en como cada uno vive y siente su propio cuerpo en el ámbito tanto personal, como público.

(ix) El efecto del precepto impugnado es privar a las personas que no cuentan con la mayoría de edad de acceder al procedimiento de rectificación de acta de nacimiento, lo cual conlleva que se niegue el derecho a su identidad de género por una razón de edad, pese a ser un elemento constitutivo de su derecho a la identidad de género, de modo que contraviene el parámetro de regularidad constitucional.

(x) En atención al criterio resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo 6/2008, es viable variar el sexo y la identidad de una persona, sin importar su edad, puesto que no puede atentarse contra su dignidad humana al anular o menoscabar su derecho al reconocimiento de identidad de género derivado de la reasignación sexual.

(xi) El artículo impugnado contraviene los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes transexuales a la igualdad y no discriminación por el género y su preferencia sexual, así como al libre desarrollo de su personalidad, reserva de su intimidad, vida privada y propia imagen, pues les impide manifestarse en la forma en que se vean a sí mismos y se proyecten ante la sociedad, de acuerdo con sus características físicas y acciones que los individualizan e identifican.

(xii) El contenido de la porción normativa impugnada, implícitamente niega y prohíbe la procedencia de la reasignación sexual a la persona menor de edad que la solicite en sede administrativa, lo cual impide toda posibilidad de que pueda adecuar su identidad jurídica a la realidad social, en cuanto a un sexo distinto del biológico y con el que fueron registrados en el acta primigenia de nacimiento, pues se obstaculiza adecuar la identidad legal a su identidad sexual, al no permitir adecuar el sexo o género con el cual se identifican plenamente.



(xiii) El precepto impugnado también 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 sonorense lo circunscribió a las personas "mayores de edad", lo cual obstaculiza y limita el ejercicio de los derechos de las personas trans que no han alcanzado la mayoría de edad.

(xiv) Si bien la legislación local prevé la posibilidad de rectificar el acta de nacimiento por lo que hace al sexo de las personas para adecuarla a su realidad, el proceso de rectificación no es incluyente, limita su acceso exclusivamente a personas mayores de edad en detrimento de las personas que no cuenten con dieciocho años, ellas tienen que esperar hasta cumplir con una edad específica para dejar de ostentar una identidad con la cual no se sientan identificadas.

(xv) No es constitucionalmente aceptable que la norma establezca una restricción de edad para estar en posibilidad de solicitar la rectificación de actas por identidad de género, dicha limitante vulnera el principio de igualdad, libre desarrollo de la personalidad en su vertiente de identidad sexual, así como la intimidad y la vida privada de las personas no mayores de edad que requieran modificar sus actas de nacimiento por no existir identidad entre el sexo registrado al nacer y aquel con el cual se identifican.

f) Test de escrutinio estricto de proporcionalidad. La exigencia de ser mayor de edad para estar en aptitud de solicitar el procedimiento de rectificación de actas por identidad de género debe analizarse a la luz de la proscripción constitucional de hacer distinciones basadas en categorías sospechosas de discriminación.

(i) El catálogo de categorías sospechosas contenido en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal no es un sistema de *numerus clausus*. Por el contrario, el Texto Constitucional es claro al referir una cláusula abierta, en el sentido de que cualquier distinción injustificada por cualquier motivo que atente contra la dignidad humana y que menoscabe derechos y libertades está determinadamente prohibida.

(ii) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas recogidas en la Constitución Federal, y en la normativa



internacional en materia de derechos humanos, como rubros prohibidos de discriminación están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

(iii) Para poder establecer si una norma o política pública contempla una distinción, restricción o exclusión explícita genera un efecto discriminatorio en una persona por el lugar que ocupa en el orden social, o en tanto pertenezca a determinado grupo social, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, entre los cuales se ubican las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica, las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados y las condiciones socioeconómicas.

(iv) El artículo 116 Bis, párrafo primero, de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora, en la porción normativa "mayores de edad" impacta negativamente al igual reconocimiento del derecho a la identidad personal, de género y sexual de niñas, niños y adolescentes, así como en el libre desarrollo de su personalidad, al privarles de la posibilidad de acceder al procedimiento de rectificación de actas en igualdad de condiciones que las personas mayores de edad.

(v) En ese sentido, el examen de igualdad debe realizarse con base en los siguientes parámetros: 1) cumplir con una finalidad constitucional imperiosa; 2) estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa; y, 3) la medida debe ser lo menos restrictiva posible.

1) *Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.* La disposición impugnada incumple con el primer requisito de escrutinio, pues no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir la mayoría de edad para acceder al procedimiento de expedición de una nueva acta de nacimiento por identidad sexual:

- Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que sólo se requiere la expresión del consentimiento libre e informado del solicitante, sin condición de edad, aunado a que no existe imperativo cons-



titucional para limitar una decisión producto del ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad como es la definición de la identidad de género. Por tanto, la norma no supera esa primera grada de examen estricto y resulta discriminatoria.

- Si la conclusión del primer punto de escrutinio es que la norma impugnada no persigue un fin constitucionalmente imperioso, tampoco se encuentra conectada con logro de objetivo constitucional alguno, mucho menos, se trata de la medida menos restrictiva posible.

- En suma, el artículo 116 Bis, párrafo primero, de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora es discriminatorio por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para que las personas que no tienen dieciocho años puedan pedir libremente una nueva acta de nacimiento que reconozca su identidad de género, pues dicha distinción tiene como efecto la transgresión de sus derechos a la igualdad y no discriminación, libre desarrollo de la personalidad e identidad personal, de género y sexual de niñas, niños y adolescentes, así como del principio del interés superior de la infancia, por lo que la porción normativa debe ser expulsada del ordenamiento jurídico local por resultar inválida.

5. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de once de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la acción de inconstitucionalidad 45/2021 y designó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor en el procedimiento.¹⁰

6. Posteriormente, en auto de once de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora para que rindieran sus respectivos informes; así como a la Fiscalía General de la República y a

¹⁰ De conformidad con lo establecido 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 y 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que realizaran las manifestaciones que consideraran pertinentes.

7. Informe del Congreso del Estado de Sonora. La presidenta del Congreso del Estado de Sonora, Rosa Icela Martínez Espinoza, rindió informe¹¹ y expresó los razonamientos que se exponen a continuación.¹²

a) En primer lugar, niega que el acto reclamado viole los derechos que la Comisión alega y solicita que se sobreesa el asunto conforme a lo previsto en los artículos 20 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, sin expresar mayor explicación sobre la actualización de las causales aducidas.

b) Respecto del concepto de invalidez planteado por la Comisión accionante, estima que debe desestimarse lo alegado ya que:

(i) No se actualizan actos discriminatorios en la porción normativa "mayores de edad" del artículo impugnado: al realizar la modificación en el acta de nacimiento se está frente a un acto jurídico que puede realizarse por personas jurídicamente capaces.

(ii) Según el artículo 23 del Código Civil Federal, la minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley son restricciones a la personalidad jurídica; es decir, no pueden realizar ciertos actos porque la ley no se los permite, al igual que con la norma impugnada, ya que las personas menores de edad no cuentan con capacidad jurídica para pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, previa la anotación correspondiente en su acta de nacimiento primigenia.

(iii) La Comisión accionante pretende hacer ver que se vulneran derechos de niñas, niños y adolescentes previstos en los artículos 7 y 8 de la Convención

¹¹ Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el 22 de abril de 2021.

¹² Conforme a las fojas 161 a 167.



sobre los Derechos del Niño, pero confunde lo señalado en dicha Convención sobre la identidad. La identidad se refiere al nombre, nacionalidad y los vínculos familiares de la niña o niño pero en ningún momento se hace referencia a la identidad de género que pudiera llegar a tener una niña o niño, ya que éste no es un derecho inherente a su nacimiento, más bien es un derecho que se adquiere, pero es el derecho a la decisión de con qué género se identifica.

(iv) Un niño de cinco años no puede acudir a un registro civil a solicitar que se levante una nueva acta de nacimiento en virtud de que desea cambiar de género y es su derecho, es por ello que no puede establecerse que los menores de edad también puedan acudir a un registro civil a realizar dicho acto.

(v) Si bien los menores de edad cuentan con un derecho, no todos pueden ejercerlo plenamente hasta alcanzar la mayoría de edad, pues se encuentran al cuidado de sus padres o de quienes ejerzan la patria potestad sobre ellos. Con base en el proceso evolutivo del propio ser humano, con la edad se va adquiriendo madurez en la toma de decisiones y ejercer derechos y obligaciones. Cita en apoyo a sus consideraciones la tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2015 (10a.), de rubro: "PATRIA POTESTAD. SU CONFIGURACIÓN COMO UNA INSTITUCIÓN ESTABLECIDA EN BENEFICIO DE LOS HIJOS."

(vi) Con las reformas y modificaciones aprobadas a la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora se dotó de mayores derechos a todas las personas, incluyendo a los menores de edad, específicamente al derecho de que en su acta de nacimiento aparezca el género con el cual se identifiquen, pero con los menores de edad solamente se restringe el momento en el que podrá ejercer su derecho a realizar dicho acto, es decir, podrán realizarlo cuando cuenten con la capacidad jurídica necesaria, al igual que se les solicita para otros actos jurídicos como el matrimonio.

(vii) El artículo 113, párrafo primero, del Código Civil Federal dispone que el Juez del registro civil que reciba una solicitud de matrimonio está plenamente autorizado para exigir de los pretendientes todas las declaraciones que estime convenientes con el fin de asegurarse de su identidad, de su *mayoría de edad* y de su aptitud para contraer matrimonio. Con dicho acto jurídico no se restringe o vulnera el derecho de los menores de edad, simplemente se establece en qué



momento podrán ejercer dicho derecho. Por tanto, lo que debe declararse inconstitucional es el concepto de capacidad jurídica, pues el órgano legislativo se apoyó a ese concepto para aprobar el artículo y porción normativa impugnados.

8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora. El subsecretario de lo contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, José Cruz Orozco López, en su carácter de representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, rindió el informe requerido¹³ y expresó los razonamientos que se exponen a continuación:¹⁴

a) Son incorrectos los conceptos de invalidez donde la Comisión accionante manifiesta que la disposición impugnada, al establecer la limitante de la mayoría de edad, es desproporcional y contraviene el derecho a la igualdad, no discriminación, el libre desarrollo de la personalidad, de la identidad personal y sexual, en perjuicio de niñas, niños y adolescentes.

b) La solicitud de levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género es un acto jurídico, pues es una declaración o manifestación de voluntad hecha con el objeto de producir determinadas consecuencias, las cuales son reguladas por el derecho.

c) El artículo 39 del Código Civil para el Estado de Sonora, en específico en el capítulo de existencia y validez de los actos jurídicos, establece, entre otros supuestos, que para que sea válido su supuesta existencia se requiere la capacidad en el autor o autores del acto. La capacidad es la aptitud concedida o reconocida por la ley para ser titular de derechos u obligaciones o para hacer valer aquéllos.

d) En términos del artículo 45 del Código Civil para el Estado de Sonora, la capacidad de ejercicio para celebrar actos jurídicos y hacer valer derechos se

¹³ A través del escrito presentado el 23 de abril de 2021 en la Oficina de Correos de México y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el 12 de mayo de 2021. Presentado el 24 de abril de 2021 ante la Administración Postal Hermosillo Centro, Sonora, con número de guía MC497713997MX.

¹⁴ Conforme a las fojas 320 a 322.



reconoce por la ley a los mayores de edad en pleno uso de sus facultades mentales, a los menores emancipados en los casos declarados expresamente y a las personas jurídicas colectivas cuya autonomía no esté restringida por disposición legal o declaración judicial. De ahí que los menores de edad tienen incapacidad de ejercicio.

e) En el capítulo de inexistencia y nulidad de los actos jurídicos se establece que, para los efectos legales, se considera que no existirá manifestación de voluntad y, por tanto, el acto será inexistente cuando se ejecute por menores de diez años (artículo 68 del Código Civil para el Estado de Sonora). En consecuencia, no producirá como tal efecto alguno (artículo 73). De igual forma, la falta de forma establecida por la ley, si no se trata de actos del estado civil, así como el error, el dolo, la violencia y la incapacidad de cualquiera de los autores del acto produce la nulidad relativa del mismo (artículo 79).¹⁵

f) El hecho de que se establezca que los menores de edad tienen incapacidad de ejercicio se debe a que la adquisición de discernimiento, concebido como la facultad de distinguir lo verdadero de lo falso, lo justo de lo injusto, señalar la diferencia entre ellos y medir las consecuencias es una aptitud que se va adquiriendo en forma paulatina, gradual, creciente y acumulativa, hasta alcanzar su plenitud al llegar a la mayoría de edad.

g) La limitante se establece en el precepto impugnado porque un menor de edad no tiene capacidad de ejercicio para solicitar una modificación en su acta de nacimiento, ya que se trata de un acto jurídico y su personalidad jurídica se encuentra restringida. Ello no implica restringir sus derechos, pues las niñas y los niños, como titulares de derechos humanos, ejercen sus derechos progresivamente a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía, lo que se denomina "adquisición progresiva de la autonomía".

h) De excluirse las palabras "mayores de edad" del precepto legal impugnado, como solicita la Comisión accionante, no se tomarían en consideración las

¹⁵ Cita en apoyo la tesis aislada I.4o.C.33 C (10a.) de Tribunales Colegiados de Circuito, de rubro: "INCAPACIDAD DE EJERCICIO. LOS ACTOS JURÍDICOS CELEBRADOS POR MENORES DE EDAD EN SU BENEFICIO SON EFICACES, E INEFICACES LOS QUE LES PERJUDIQUEN."



circunstancias citadas: no se permitiría que la autoridad se allegara de todos los elementos que necesite para forjar su convicción respecto de un determinado asunto, lo que resulta fundamental para una debida tutela del interés superior de la infancia, ya que no se tomaría en consideración su madurez, esto es, su capacidad de comprender el asunto, sus consecuencias y de formarse un juicio o criterio propio.

i) Por tanto, de excluirse la porción normativa "mayores de edad" no se ejercería el derecho de las niñas y los niños progresivamente, pues se aplicaría en forma generalizada a todos los menores de edad, sin considerar que el grado de autonomía debe analizarse en cada caso, razón por la cual debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad por cuanto hace al Poder Ejecutivo local o en su defecto declararla infundada.

9. Acuerdo de recepción de informes. El Ministro instructor dio cuenta con los escritos presentados por la presidenta de la Mesa Directiva y del subsecretario de lo contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Sonora, a quienes se tuvo por presentados con la personalidad que ostentan en representación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad. También se requirió al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora (autoridad promulgadora de la norma impugnada) para que exhibiera un ejemplar del Boletín Oficial de la entidad, o bien, copia certificada del documento donde conste su publicación.¹⁶

10. Cierre de la instrucción. Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.¹⁷

II. COMPETENCIA

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad al plantear-

¹⁶ Mediante proveído de 17 de mayo de 2021.

¹⁷ Por acuerdo de 2 de septiembre de 2021, fojas 446 y 447.



se la posible contradicción entre la Constitucional Federal y disposiciones convencionales con respecto a un artículo de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora.¹⁸

III. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

12. Del análisis del escrito de la Comisión actora se advierte que la norma impugnada señalada como contraria a los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal, y de otras disposiciones internacionales, es el artículo 116 Bis, párrafo primero, de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora, en su porción normativa "mayores de edad", adicionado mediante decreto publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el martes dos de febrero de dos mil veintiuno.¹⁹

IV. OPORTUNIDAD

13. El "Decreto Número 142 que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora" se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el martes dos de febrero de dos mil

¹⁸ De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁹ "**Artículo 116 BIS.** Pueden pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, previa la anotación correspondiente en su acta de nacimiento primigenia, las personas **mayores de edad** que requieran el reconocimiento de su identidad de género.

"Se entenderá por identidad de género la convicción personal e interna, tal como cada persona se perciba así misma, la cual puede corresponder o no, al sexo asignado en el acta primigenia. En ningún caso será requisito acreditar intervención quirúrgica alguna, terapias u otro diagnóstico y/o procedimiento para el reconocimiento de la identidad de género.

"Los efectos de la nueva acta de nacimiento para identidad de género realizados, serán oponibles a terceros desde de su levantamiento.

"Los derechos y obligaciones contraídas con anterioridad al proceso administrativo para el reconocimiento de identidad de género y a la expedición de la nueva acta, no se modificarán ni se extinguen con la nueva identidad jurídica de la persona; incluidos los provenientes de las relaciones propias del derecho de familia en todos sus órdenes y grados, los que mantendrán inmodificables.

"Procederá el levantamiento de nueva acta, cuando se trate de reconocimiento voluntario de un padre de su hijo o por sentencia ejecutoriada que ordene el registro de reconocimiento de un hijo."



veintiuno, por lo que el plazo de treinta días naturales²⁰ para efectos del cómputo respectivo transcurrió del miércoles tres de febrero al jueves cuatro de marzo de dos mil veintiuno.

14. Ahora bien, de la lectura de las constancias se advierte que la acción se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cuatro de marzo de dos mil veintiuno,²¹ por lo que su interposición resulta oportuna.

V. LEGITIMACIÓN

15. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por órgano legitimado y por su debido representante, pues fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo cual acreditó con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República que obra agregada en autos.²² En consecuencia, se encuentra facultada para promover la acción de inconstitucionalidad.²³

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

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

²¹ Tal como lo señala el sello que obra en el escrito de demanda en la acción de inconstitucionalidad 45/2021, foja 1.

²² Acción de inconstitucionalidad 45/2021, foja 42.

²³ En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone:

"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:

"...



VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

16. Como cuestión preliminar, es necesario destacar que las cuestiones relacionadas con la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente al ser de orden público, por lo que resulta necesario examinar las causales de sobreseimiento planteadas por las autoridades responsables al momento de rendir el informe.

17. El Congreso del Estado de Sonora, en el informe rendido en el apartado identificado como "CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO"²⁴ solicita –de manera genérica– el sobreseimiento del asunto conforme a lo previsto en los artículos 20 y 65 de la ley reglamentaria de la materia.²⁵ Sin embargo, en el escrito mediante el cual se rindió el informe respectivo no se formuló argumento alguno por el que se exprese y den razones por las cuales considera que se actualizan las hipótesis contenidas en los preceptos citados; es decir, no se explica por qué debe sobreseerse en la acción promovida, de manera que debe **desestimarse** tal alegato.

"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; ..."

²⁴ *Ibíd.*, foja 162.

²⁵ **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

"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; y

"IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales. ..."

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."



18. Al quedar desestimadas las causas de improcedencia formuladas por el Congreso del Estado de Sonora, y sin que este Tribunal Pleno advierta la actualización de alguna otra de oficio, corresponde analizar el concepto de invalidez planteado en la demanda de acción de inconstitucionalidad.

VII. ESTUDIO DE FONDO

19. En el presente caso, corresponde al Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinar si es constitucionalmente válido que se limite el derecho a la identidad de género autopercibida de las niñas, niños y adolescentes, específicamente, su reconocimiento legal en la vía administrativa mediante la modificación del acta de nacimiento. Esto es, se plantea a este Pleno determinar si las infancias y adolescencias tienen derecho a que se reconozca su identidad de género autopercibida en los registros y documentos de identidad.

20. Al respecto, y tras el análisis que se plasma 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 para adecuar el género asentado conforme a su identidad autopercibida. 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 tanto, se reconoce plenamente su derecho al reconocimiento legal de su identidad de género autopercibida.

21. De manera preliminar, este Tribunal Pleno advierte que el presente caso involucra el análisis de los derechos de las personas transgénero, en particular, niñas, niños y adolescentes trans. Por 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. 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 de la Nación²⁶ se desprenden los siguientes conceptos:

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 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.

22. Aunado a lo anterior, es necesario tomar en consideración que, desde el punto de vista jurídico, la calidad de *persona trans* se presenta cuando existe

²⁶ 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.



una discordancia entre el sexo o género que le fue asignado al momento de su nacimiento y el que psicológicamente siente y vive una persona como propio.

23. Para una mejor comprensión del asunto, el análisis se dividirá en los siguientes apartados: A. Parámetro constitucional y convencional sobre el derecho a la identidad de género; B. Contexto de la niñez trans en México y en el mundo y, C. Análisis de la norma impugnada.

A. Parámetro constitucional y convencional

Derecho a la identidad de género

24. La identidad de género es un elemento constitutivo y constituyente de la identidad de las personas. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.²⁷

25. 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.²⁸

26. Este Tribunal Pleno ha señalado –en el amparo directo 6/2008– que resulta contrario a los derechos fundamentales al libre desarrollo de la persona-

²⁷ Amparo directo 6/2008, resuelto el 6 de enero de 2009, página 100. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández.

²⁸ Amparo en revisión 1317/2017, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 17 de octubre de 2018, página 43. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



lidad, 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.

27. 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 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.²⁹

28. 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).³⁰ 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.³¹

29. Así pues, 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.³² De ahí que el derecho a la identidad de género implique, necesariamente, la posibilidad de adecuar el acta de nacimiento a esa identidad autopercebida.

30. Por ello, el legislador tiene la obligación de implementar los mecanismos necesarios para el reconocimiento, tutela y garantía de los derechos de las

²⁹ *Ibidem*, página 44.

³⁰ Amparo en revisión 101/2019 resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 8 de mayo de 2019. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

³¹ Amparo directo 6/2008, *Op. cit.*, página 75.

³² Amparo en revisión 101/2019, *Op. cit.*, página 23.



personas trans, para lo cual debe establecer la posibilidad de que puedan adecuar su sexo psicológico al legal a través del acta registral.³³ La falta de procedimientos adecuados para que su identidad de género autopercibida figure en sus documentos oficiales se traduciría en una violación a la identidad personal, al libre desarrollo de la personalidad, a la intimidad y la vida privada de las personas trans.

31. 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.³⁴

32. En 2017, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) emitió una opinión consultiva (Opinión Consultiva 24/2017) en torno a la identidad de género, igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, de la cual se aprecia una robusta jurisprudencia en la materia que esta Suprema Corte ha hecho suya mediante los precedentes citados en líneas anteriores.

33. En dicho documento, la Corte IDH advierte 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:³⁵

³³ Amparo en revisión 1317/2017, *Op. cit.*, página 43.

³⁴ Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, p. 6, nota al pie 2. (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).

³⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Costa Rica, párrafo 90.



"... 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 (sic) 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 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."³⁶

34. La Corte IDH concibe 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, ya 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.³⁷

35. Respecto del fundamento jurídico de la identidad de género, el Tribunal Interamericano ha considerado 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

³⁶ *Ibidem*, párrafo 91.

³⁷ *Ibidem*, párrafos 94-95.



(artículo 11.2), el reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3) y el derecho al nombre (artículo 18).³⁸

36. 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 con 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.³⁹

37. En el sistema universal de derechos humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha enfatizado 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 se encuentra el 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.⁴⁰

38. 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

³⁸ Corte IDH, *Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 422, párrafo 115. En sentido similar, Opinión Consultiva 24/17, párrafo 115.

³⁹ OC-24/17, *Op. cit.*, párrafo 98.

⁴⁰ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 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.



contextos, en particular tortura y malos tratos en los centros médicos y de detención, violencia sexual y tratamientos médicos impuestos bajo coacción.⁴¹ 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."⁴²

39. También ha señalado 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 produce, 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.⁴³

40. Ahora bien, 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.⁴⁴ 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

⁴¹ 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.

⁴² *Ibidem*, párrafo 21.

⁴³ *Ibidem*, párrafo 25.

⁴⁴ OC-24/17, *Op. cit.*, párrafo 108.



Estados el establecer requisitos abusivos para solicitar la modificación de documentos oficiales.⁴⁵

41. 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*".⁴⁶

42. Por su parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.⁴⁷ 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, lo cual ha sido plasmado en diversos criterios jurisprudenciales.⁴⁸

43. En este sentido, al resolver el amparo en revisión 101/2019, la Segunda Sala ha señalado que exigir que las personas recurran a procesos judiciales para la adecuación de sus documentos a su identidad de género autopercibida causaría diversas afectaciones indebidas a sus derechos a la identidad, intimidad y privacidad, puesto que este procedimiento no cumple con los estándares

⁴⁵ Informe A/73/152, *Op. cit.*, párrafo 28

⁴⁶ *Ibidem*, párrafo 40.

⁴⁷ Amparo directo 6/2008, *Op. cit.*, página 166.

⁴⁸ Véase 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."



res convencionales para proteger el derecho a la identidad de la persona solicitante.⁴⁹

44. Por su parte, la Segunda Sala –al resolver la contradicción de tesis 346/2019– ha concluido que la vía administrativa para la expedición o rectificación del acta de nacimiento por reasignación sexo-genérica es la vía 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, 2) sencillez, 3) expeditez, y, 4) la adecuada protección de la identidad de género mediante la emisión de un nuevo documento.⁵⁰

45. De lo expuesto se concluye 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. Esta obligación radica 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 y, además, permiten respetar los derechos humanos de la persona solicitante, por lo que deberán preferirse.

46. Finalmente, tanto en el ámbito internacional como en el constitucional, se han establecido las características o estándares con los que deben cumplir estos procedimientos.

47. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha recomendado que el proceso de reconocimiento debe tener las siguientes notas características:⁵¹

⁴⁹ Amparo en revisión 101/2019, *Op. cit.*, página 22.

⁵⁰ Contradicción de tesis 346/2019 resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 21 de noviembre de 2019 pág. 28. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

⁵¹ Informe A/73/152, *Op. cit.*, párrafo 39.



- 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".
- Velar por que los menores de edad tengan acceso al reconocimiento de su identidad de género.

48. Por su parte, el Tribunal Interamericano ha establecido en la OC-24/17 que, si bien los Estados cuentan con cierta libertad configurativa 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:⁵²

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.

⁵² OC-24/17, *Op. cit.*, párrafos 121-161.



E) No podrá exigirse la acreditación de operaciones quirúrgicas y/u 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.

G) El procedimiento que mejor se ajusta a los requisitos previamente establecidos es el de naturaleza materialmente administrativa.

49. Finalmente, la Primera Sala de esta Suprema Corte⁵³ ha señalado 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.

⁵³ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tesis 1a. CCXXXII/2018 (10a.), Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 322, registro digital: 2018671, 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."



e) No deben exigir la acreditación de operaciones quirúrgicas y/u hormonales.

50. De los párrafos que anteceden es posible advertir que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha consolidado una doctrina constitucional 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 en los documentos de identidad, para que sean conformes con la identidad de género autopercebida, constituye 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, y que los Estados tienen la obligación de reconocer, regular y establecer los procedimientos adecuados para tales fines.

Derecho a la identidad de género autopercebida de las infancias y las adolescencias

51. En primer lugar, es preciso acudir a la reiterada doctrina constitucional de esta Suprema Corte (coincidente con el parámetro internacional en la materia) en torno al interés superior de la niñez. El interés superior de la niñez supone 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.⁵⁴

⁵⁴ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 1a./J. 25/2012 (9a.), Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 334, registro digital: 159897, de rubro y texto: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO. En términos de los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991; y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño; concepto que interpretó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia contenciosa aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998) de la siguiente manera: 'la expresión 'interés superior del niño' ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.'



52. Este principio está recogido en los artículos 4o.⁵⁵ constitucional y 3⁵⁶ 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.

53. 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 indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que, por su especial condición de vulnerabilidad, sus intereses deben protegerse siempre con mayor intensidad.⁵⁷

⁵⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 4o. ...

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez."

⁵⁶ **Convención sobre los Derechos del Niño**

"Artículo 3.

"1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño."

⁵⁷ *Cfr. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, tesis P./J. 7/2016 (10a.), Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 10, registro digital: 2012592, de rubro y texto: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación 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*



54. En las acciones de inconstitucionalidad 39/2015 y 22/2016, este Pleno ha expuesto 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.⁵⁸ El principio de autonomía personal se conceptualiza 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 tanto, el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con la elección y materialización de éstos, por lo que debe 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.⁵⁹

55. En estos mismos precedentes se ha señalado que, tratándose de derechos de niños, niñas y adolescentes, el ejercicio de ciertos derechos o, por el contrario, el no ejercicio de éstos puede ser obligatorio en atención a las condiciones de madurez y desarrollo progresivo de niños, niñas y adolescentes, ya que, "*... por 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*".⁶⁰

56. 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 ha señalado 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

que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento."

⁵⁸ Acción de inconstitucionalidad 39/2015, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 7 de junio de 2018, párrafo 42. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

⁵⁹ *Ibidem*, párrafo 44.

⁶⁰ *Ibidem*, párrafo 47.



expresa 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".⁶¹

57. En este aspecto, es importante tener presente que como lo ha señalado la Corte IDH en la Opinión Consultiva 17/02 respecto de la condición jurídica y derechos humanos de la niñez, "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".⁶²

58. Al respecto, en el Informe "Protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género",⁶³ se ha resalado 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". También se ha destacado la necesidad de atender a las salvaguardias establecidas en el 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".⁶⁴

59. 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

⁶¹ *Ibidem*, párrafo 48.

⁶² OC-17/02, *Op. cit.*, párrafo 53.

⁶³ Emitido por el 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.

⁶⁴ Informe A/73/152, *Op. cit.*, párrafo 35.



construcción social que se le ha impuesto, pero tampoco la niñez puede ser considerada 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*".⁶⁵

60. En este sentido, el marco normativo y jurisprudencial exige entender el interés superior de la niñez como la necesidad de respetar los derechos y libertad de niños, niñas y adolescentes, pero también, 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.

61. 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. "*... Cualquier 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*".⁶⁶

62. 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*".⁶⁷

63. En cuanto al derecho a la identidad de niños, niñas y adolescentes, la Primera Sala de esta Suprema Corte ha precisado que la identidad del menor

⁶⁵ González Contró, Mónica. "Paternalismo jurídico y derechos del niño". *Isonomía*, México, n. 25, pp. 101-135, 2006. Disponible en la siguiente página web: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182006000200006&lng=es&nrm=iso Consultado por última vez el 31 agosto 2022.

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ Ídem.



se configura no sólo por el reconocimiento de su origen biológico sino también por su realidad social, pues la identidad no se agota en lo biológico, ya que "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".⁶⁸

64. Al respecto, también ha enfatizado que "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".⁶⁹ 1a. LXXXIII/2017 (10a.) RD: 2014646

65. Si bien este criterio hacía referencia al reconocimiento del nexo filial de padres adoptivos en contraposición a la relación biológica,⁷⁰ lo cierto es que es relevante para señalar cómo esta Corte ya se ha referido a la identidad de la niñez como un concepto que supera la realidad biológica, y que hace indispensable el reconocimiento de la realidad social de los niños, niñas y adolescentes.

66. 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 de Justicia de la Nación 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.

67. El experto independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género de Naciones

⁶⁸ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis 1a. LXXIII/2017 (10a.), Libro 43, Tomo I, junio de 2017, página 580, registro digital: 2014646, de rubro: "DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS MENORES. INJERENCIA DE LA REALIDAD SOCIAL."

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ Amparo directo en revisión 6179/2015, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 23 de noviembre de 2016. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



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 a que respeten el derecho de niños, niñas y adolescentes a expresar su opinión en función de su edad y madurez.⁷¹

68. Por su parte, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha destacado 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. 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*".⁷² Al respecto, 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*".⁷³

69. 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.⁷⁴

70. Finalmente, la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-24/17 también se ha referido al derecho a la identidad de género de la niñez y ha señalado 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. Por ello, ha resaltado

⁷¹ Informe A/73/152, *Op. cit.*, párrafo 81.

⁷² Informe A/HRC/29/23, *Op. cit.*, párrafo 17.

⁷³ *Ibidem*, párrafo 79.

⁷⁴ Informe A/73/152, *Op. cit.*, párrafos 32-34.



que las medidas destinadas a hacer realidad dicho derecho "*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*".⁷⁵

B. Contexto de la niñez trans en México y en el mundo

71. En el presente caso ha sido sometida a control de este Tribunal Constitucional 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 autopercibida, por lo que corresponde analizar la manera en que la identidad de género y la edad confluyen de forma interseccional, causando una forma específica de discriminación en contra de las infancias y adolescencias trans.⁷⁶

72. 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 para que las niñas, niños y adolescentes reciban medidas de especial protección.⁷⁷

73. 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 plenamente sus derechos.⁷⁸ En el caso particular del derecho a la identidad,

⁷⁵ OC-24/17, *Op. cit.*, párrafo 154.

⁷⁶ Las consideraciones expuestas en el presente apartado son retomadas de la acción de inconstitucionalidad 132/2021, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de 13 de junio de 2023, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 60.



estas dificultades surgen a partir de que las sociedades, bajo un sesgo adulto-centrista, han asumido apriorísticamente que las infancias y adolescencias no son capaces de definir su propia identidad de género.

74. 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 encuentran aquellos esgrimidos por ciertos grupos para los que 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.⁷⁹

75. 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 imaginario colectivo, generando una realidad sociohistórica en la que la diversidad es sinónimo de rechazo.⁸⁰

76. 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 trans.⁸¹

77. 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

⁷⁹ 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.

⁸⁰ CIDH, Informe Temático: Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América, aprobado el 12 de noviembre de 2015, párrafo 428.

⁸¹ CIDH, Informe por País: La Situación de Derechos Humanos en México, aprobado el 31 de diciembre de 2015, párrafo 263.



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 produce un mayor riesgo de persecución, maltrato, violencia y discriminación.⁸² También ha indicado que las infancias y adolescencias trans y de género diverso están protegidas contra la discriminación por motivos de identidad de género.

78. Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño –en la Observación General núm. 20– ha observado 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.⁸³

79. Lo expuesto 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.

80. Respecto del 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.⁸⁴ 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.

81. Además, el hecho de que las infancias y adolescencias puedan determinar por sí mismas su identidad de género deriva frecuentemente en violencia

⁸² Informe A/73/152, *Op. cit.*, párrafo 33.

⁸³ *Ibidem*, párrafo 34.

⁸⁴ CIDH, Informe Temático: Violencia Contra Personas LGBTI, *Op. cit.*, párrafo 200.



intrafamiliar, la cual suele manifestarse en la negativa de los padres, reducción de oportunidades de escolarización, violencia sexual, física y emocional, así como la expulsión del hogar.⁸⁵

82. En lo que respecta al ámbito educativo, las niñas, niños y adolescentes trans son víctimas de acoso escolar.⁸⁶ 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.⁸⁷

83. 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.⁸⁸

84. En principio, debemos 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. 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.⁸⁹

⁸⁵ *Ibidem*, párrafo 311.

⁸⁶ *Ibidem*, párrafo 317.

⁸⁷ Andrea A. Ortega, Lázaro A. Torres (coords.), "Violencia Escolar Contra Estudiantes LGBT en México", Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2020, página 162.

⁸⁸ *Ibidem*, página 167.

⁸⁹ McCrudden, Christopher, "*Institutional Discrimination*", *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 2, núm. 3, 1982, págs. 303367. Knowles, Louis L. y Kenneth, Prewitt (eds.), *Institutional Racism in America*, Englewood, 1969.



85. 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, producen una violencia institucional de carácter discriminatorio.⁹⁰

86. 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 autopercebida, tienen una mayor exposición a situaciones de abuso y discriminación.⁹¹

C. Análisis de la norma impugnada

87. El artículo 116 Bis, párrafo primero, de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora, impugnado por la Comisión accionante, establece lo siguiente:

"Artículo 116 Bis. Pueden pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, previa la anotación correspondiente en su acta de nacimiento primigenia, las personas **mayores de edad** que requieran el reconocimiento de su identidad de género."

88. En su único concepto de invalidez, la Comisión promovente argumenta que la medida legislativa, al limitar solamente a las personas mayores de edad el poder solicitar el reconocimiento de la identidad de género autopercebida, conculca los derechos humanos a la igualdad y no discriminación por motivos de edad, así como el libre desarrollo de la personalidad, la identidad

⁹⁰ 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.

⁹¹ Informe A/HRC/29/23, *Op. cit.*, párrafo 79.



personal, sexual y de género, la intimidad y la vida privada de las niñas, niños y adolescentes.

89. La revisión de la norma impugnada por la Comisión accionante deberá analizarse a través de la distinción consistente en que:

i) Pueden pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, previa la anotación correspondiente en su acta de nacimiento primigenia, las personas **mayores de edad** que requieran el reconocimiento de su identidad de género.

ii) Frente al supuesto anterior, se **excluye** a las niñas, niños y adolescentes de poder solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida.

90. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la medida legislativa adoptada por el Congreso del Estado de Sonora en el artículo 116 Bis, párrafo primero, en la porción normativa "mayores de edad", debe ser analizada bajo un test estricto de igualdad por dos motivos centrales: primero, porque se trata de una norma que hace una distinción basada en una de las categorías sospechosas previstas en el artículo 1o. constitucional: la edad;⁹² segundo, porque está en juego el interés superior de la niñez.⁹³

Test estricto de igualdad⁹⁴

⁹² Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tesis 1a./J. 66/2015 (10a.), Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1462, registro digital: 2010315, de rubro: "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTenga UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO."

⁹³ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tesis P./J. 7/2016 (10a.), Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 10, registro digital: 2012592, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES."

⁹⁴ El test de igualdad retoma las consideraciones vertidas en la acción de inconstitucionalidad 73/2021, resuelta en sesiones de 3 y 7 de marzo de 2022 por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (ponente), González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



91. En consecuencia, corresponde a esta Suprema Corte examinar: (i) si la norma impugnada cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional: debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible; (ii) si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa: debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos; y, (iii) la medida legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad constitucionalmente imperiosa.⁹⁵

Primera grada: finalidad constitucionalmente imperiosa

92. En primer lugar, corresponde examinar si la norma cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. En ese sentido, es necesario analizar si la finalidad que tuvo la legisladora estatal al emitir la norma impugnada resultaba no sólo válida, sino imperiosa.

93. De la revisión del proceso legislativo, mediante el cual se incorporó a la legislación sonorense la norma bajo análisis, se tiene que éste atendió a tres ejes fundamentales:

i) Establecer la posibilidad de que cualquier persona que desee modificar un acta del registro civil para variar su sexo e identidad lo pueda hacer en cualquier oficina del registro civil del Estado de Sonora.

ii) Que el trámite de cambio de identidad de género se realice sin que la persona interesada tenga que promover un juicio.

iii) El trámite de la modificación deberá establecerse en un procedimiento claro y sencillo que no obstaculice la intención de cualquier habitante del Estado de Sonora de variar su sexo e identidad en un acta del registro civil.

⁹⁵ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 1a./J. 87/2015 (10a.), Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 109, registro digital: 2010595, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."



94. Ahora bien, es preciso mencionar que en la iniciativa originalmente presentada la redacción del artículo 116 Bis no contenía la porción normativa impugnada, sino que ésta fue añadida por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos dictaminadora. No obstante, las legisladoras y legisladores estatales omitieron expresar algún motivo o razonamiento para adicionar tal distinción.

95. Como ha sido señalado en esta ejecutoria, el Estado tiene la obligación de proteger a las infancias y adolescencias de manera reforzada, dado el estado de vulnerabilidad en que se encuentran, y siempre de conformidad con el interés superior de la infancia, así como el respeto y reconocimiento de su autonomía progresiva.

96. Por otra parte, si bien es incuestionable la libertad de configuración que poseen los Congresos Estatales para regular ciertas materias, como la civil, es de la mayor importancia destacar que dicha libertad se encuentra acotada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México, conforme al artículo 1o. constitucional.⁹⁶

97. Dicho lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la norma impugnada sí persigue una finalidad imperiosa protegida a nivel constitucional, en tanto que el establecimiento de edades mínimas en la ley puede tener como finalidad la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.⁹⁷

98. No hay duda de que esta finalidad no sólo es legítima sino imperiosa. Como lo señalamos líneas arriba, el Estado tiene la obligación de proteger a las infancias y adolescencias de manera especial, ello 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.⁹⁸

⁹⁶ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tesis 1a./J. 45/2015 (10a.), Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 533, registro digital: 2009405, de rubro: "LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL."

⁹⁷ Acción de inconstitucionalidad 132/2021, fallada el 13 de junio de 2023 por unanimidad de once votos, párrafo 112.

⁹⁸ *Ibidem*, párrafo 113.



99. Señalamos también 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 señalamos 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.

100. 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 Poder Legislativo 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".

101. 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.

102. En una segunda interpretación, se podría entender que la finalidad de la autoridad legislativa 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.

103. 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.

104. Bajo esta interpretación, se podría entender que la autoridad legislativa no tiene como finalidad evitar que la niñez cambie sus documentos de



identidad para que éstos reflejen su identidad de género autopercibida 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.

105. Bajo esta segunda interpretación de la finalidad del Congreso, podríamos 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 lo analizamos anteriormente, es parte del derecho al interés superior de la niñez y, por tanto, es una finalidad constitucionalmente imperiosa.

106. Sin decantarnos por alguna de las dos interpretaciones, es preciso seguir el examen suponiendo sin conceder la segunda interpretación adelantada, de tal manera que podamos concluir si bajo alguna de las dos interpretaciones la norma resulta válida.

Segunda grada: relación estrecha medio-fin

107. Corresponde ahora analizar si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa; es decir, si la norma está plenamente encaminada a la consecución de tal finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con el objetivo constitucionalmente imperioso.

108. Bajo esta grada, podríamos 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 son 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.



109. Con estas consideraciones en mente, tendríamos 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.

110. 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."⁹⁹

111. Así, aunque en ocasiones los dieciocho años no marquen de manera precisa cuándo 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.

112. Por estas razones, concluimos que el examen sí supera la segunda grada del escrutinio estricto.

Tercera grada: medida menos restrictiva

113. Finalmente, en la tercera grada debemos analizar si la medida legislativa en estudio es la menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa.

⁹⁹ 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.



114. Ha quedado claro que la única finalidad imperiosa que se podría aceptar en este caso es que el Congreso 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 adecuados para hacerlo.

115. 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.

116. Prueba de ello es que en el derecho comparado encontramos 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.

117. 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.¹⁰⁰

118. Este Pleno concluye que tras un análisis integral (considerando todas las finalidades que podría tener la norma) mediante un examen de escrutinio 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 el reconocimiento de la misma en los registros y**

¹⁰⁰ OC-24/17, *Op. cit.*, párrafo 156.



documentos de identidad, dado que se encuentra que hay alternativas que tiene el Poder Legislativo 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.

119. Con base en las razones expuestas, este Tribunal Constitucional estima que el concepto de invalidez formulado por la Comisión accionante es **fundado** y, por tanto, el artículo 116 Bis, párrafo primero, de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora, en la porción normativa "**mayores de edad**" debe declararse inválido, al ser incompatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las disposiciones convencionales en materia de identidad de género.

VIII. EFECTOS

120. Los efectos de esta sentencia se determinan conforme a lo establecido en el artículo 41, fracciones IV y V, así como en el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰¹ que disponen que este Tribunal Constitucional debe fijar con precisión los alcances de la sentencia, los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y que surtirán sus consecuencias a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que éstas no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal.

¹⁰¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutiveos 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."

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."



121. Con base en las razones expuestas en el apartado VII de la presente resolución, se declara la invalidez de la porción normativa "**mayores de edad**" contenida en el artículo 116 Bis, párrafo primero, de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, el martes dos de febrero de dos mil veintiuno.

122. Ahora bien, una vez determinado que es inconstitucional que el Congreso restrinja de manera absoluta el derecho a que se reconozca legalmente la identidad de género autopercibida de 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.

123. 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.¹⁰²

124. Además, es fundamental adoptar una perspectiva interseccional,¹⁰³ reconociendo que la edad y la identidad de género son dos condiciones que 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 mismas.¹⁰⁴

¹⁰² *Ibidem*, párrafos 151, 154 y 155; y Convención sobre los Derechos del Niño artículos 2, 3.1, 6 y 12.

¹⁰³ 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. Vs. España*; Corte IDH, Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador; y Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala.

¹⁰⁴ OC-24/17, *Op. cit.*, párrafos 33.



125. Como se ha señalado 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*".¹⁰⁵ Conforme a lo anterior, y a 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.¹⁰⁶ En esa lógica, el proceso debe ser materialmente de naturaleza administrativa.¹⁰⁷

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 un acta nueva, sin verse obligadas a detentar otra identidad que no representa su individualidad.¹⁰⁸

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.¹⁰⁹

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.¹¹⁰

¹⁰⁵ Ibídem, párrafo 117.

¹⁰⁶ OC-24/17, *Op. cit.*, párrafo 127.

¹⁰⁷ Ibídem, párrafos 160, 169 y 171.

¹⁰⁸ Ibídem, párrafo 115.

¹⁰⁹ Ibídem, párrafo 129.

¹¹⁰ Ibídem, párrafos 129 y 161.



5. Asimismo, la solicitante debe contar con la asistencia de la procuraduría de los derechos de la infancia.¹¹¹

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.¹¹²

7. Los procedimientos deben ser confidenciales y los documentos de identidad no deben reflejar los cambios de la identidad de género.¹¹³

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.¹¹⁴

126. A juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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.

127. Por último, se determina que la declaración de invalidez de la porción normativa **surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del**

¹¹¹ La legislación civil de Puebla ya prevé la posibilidad de que la Procuraduría de Protección de los Derechos de las NNA participe en los procedimientos judiciales o administrativos de niños, en particular cuando se trata de la protección de su derecho a la identidad (artículo 7, fracción XVI, de la Ley de la Procuraduría). Además, tanto el artículo 623 del Código Civil de Puebla, como el artículo 7, fracción XXVII, de la Ley de la Procuraduría establecen que en el caso de que las personas que ejerzan la patria potestad tengan un interés opuesto al de los menores de edad sujetos a ella, éstos contarán con la representación de la Procuraduría. A su vez, la Procuraduría podrá intervenir en aquellos casos en los que la integridad física, mental o el desarrollo de los menores de edad se vean menoscabados por quienes ejercen la patria potestad (artículo 7, f. XXV).

OC-24/17, *Op. Cit.*, párrafo 156.

¹¹² Ídem.

¹¹³ *Ibíd.*, párrafo 160.

¹¹⁴ *Ibíd.*, párrafos 119 y 120.



Estado de Sonora. Dentro del referido plazo, el Congreso Estatal deberá legislar con el objetivo de establecer un procedimiento sumario para el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercebida, que atienda al interés superior de la niñez, en los términos expuestos en la presente ejecutoria.

128. En suma, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 116 Bis, párrafo primero, en su porción normativa "mayores de edad", de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora, adicionado mediante el Decreto Número 142, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el dos de febrero de dos mil veintiuno, por las razones expuestas en el apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—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 Sonora, 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 autopercebida, que atienda al interés superior de la niñez, tal como se precisa en el apartado VIII de esta determinación.

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

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

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 VI relativos, respectivamente, al trámite de la acción de inconstitucionalidad, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del 41 al 49 y 115, y con consideraciones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán únicamente por violación al principio de igualdad y presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 116 Bis, párrafo primero, en su porción normativa "mayores de edad", de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Zaldívar Lelo de Larrea y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que



la declaratoria de invalidez surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado y vincular al Congreso del Estado para que, dentro de los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutiveos de esta resolución, emita las normas necesarias a efecto de que los procedimientos de rectificación de género autopercebida en las actas de nacimiento con los estándares señalados en esta sentencia. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular. La señora Ministra presidenta Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutiveo 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 Norma Lucía 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 ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 39/2015 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de mayo de 2019 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo I, mayo de 2019, página 222, con número de registro digital: 28667.

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 aisladas 1a. CCXXXII/2018 (10a.) y 1a. LXXXIII/2017 (10a.), y de jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), 1a./J. 87/2015 (10a.), 1a./J. 66/2015 (10a.) y 1a./J. 45/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 7 de julio de 2017 a las 10:14 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas y 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de octubre 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 45/2021.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el diecinueve de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. En la sentencia se estudió y declaró la invalidez del artículo 116 Bis, párrafo primero, en la porción normativa "mayores de edad", de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora, que establecía el ser mayor de edad como requisito para el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género.
2. Yo voté junto con la mayoría por la invalidez de dicha norma, pero difiriendo de algunas consideraciones, las cuales desarrollo en el apartado III. Por otro lado, voté en contra de los efectos acordados por la mayoría por las razones que he señalado en precedentes y que reitero en el apartado V de este voto.

II. Razones de la mayoría en el estudio de fondo

3. En el estudio de fondo se señaló que la norma impugnada realizaba una distinción basada en la edad de aquellas personas que solicitaran el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de su identidad de género, lo que impactaba directamente en el interés superior de niñas, niños y adolescentes trans. La mayoría consideró que la metodología adecuada para el análisis de constitucionalidad era un examen de igualdad que debería realizarse bajo un escrutinio estricto.



4. Al realizar el examen de igualdad, la mayoría consideró que la medida sí superaba la primera grada del examen por contar con una finalidad constitucionalmente imperiosa: la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y el reconocimiento de su desarrollo gradual y de su autonomía progresiva, mediante el establecimiento de una edad mínima.
5. Seguido, se consideró que la norma impugnada superaba la segunda grada, relativa a que la distinción esté estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, pues el establecimiento de la mayoría de edad es un criterio objetivo para poder considerar que de forma general, las personas han alcanzado un estado de madurez.
6. En cambio, se consideró que la medida no superaba la tercera grada del *test*, toda vez que la medida no era la menos restrictiva posible para conseguir la finalidad propuesta. En este sentido, la norma limita de manera absoluta el derecho de la niñez al reconocimiento de su identidad de género, a pesar de que existen alternativas que permiten respetar los derechos de la niñez y, a su vez, establecer salvaguardas para proteger su desarrollo progresivo.

III. Razones de la concurrencia en cuanto al estudio de fondo

7. Como primer punto, **difiero parcialmente** del estudio porque, a diferencia de lo señalado por la mayoría, me parece que la norma no cuenta con una finalidad constitucionalmente imperiosa y, por lo tanto, no supera el *test* de igualdad de escrutinio estricto desde la primera grada.
8. En efecto, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 73/2021, fallada el siete de marzo de dos mil veintidós, también voté porque una norma similar a la hoy impugnada, pero del Código Civil del Estado de Puebla, resultaba inconstitucional desde dicha primera etapa.
9. En tal precedente, consideré que aunque "*el establecimiento de edades mínimas en ley puede tener como finalidad la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y el reconocimiento de su desarrollo gradual y autonomía progresiva,*" en ese caso "*la finalidad de la norma e[ra] la exclusión de las niñas, niños y adolescentes del derecho a la identidad de género, sin atención alguna a la autonomía progresiva que les asiste.*" Lo anterior dado que no podía "derivarse un objetivo distinto de la exposición de motivos ni del informe del Poder Legislativo".



10. En ese caso, el informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla, al contestar el concepto de invalidez, no hacía mención alguna a que la intención legislativa persiguiera la protección de las niñas, niños y adolescentes. Básicamente, el Congreso Local sostenía que los menores de dieciocho años no contaban con el derecho a adecuar sus documentos de identidad porque: **1)** señalaba que el principio de interés superior de la niñez no reconocía el derecho a la identidad de género; y, **2)** la Opinión Consultiva 18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en materia de personas migrantes o indocumentadas) en ninguna parte señala que se deban proteger los derechos de los menores de 18 años, por lo que aunque el principio de igualdad ante la ley y no discriminación sí pertenece al *ius cogens*, éste no es aplicable a menores de 18 años. La exposición de motivos, en el precedente, tampoco justificaba la razón de ser del requisito de mayoría de edad.

11. En un sentido similar, en el presente caso, por un lado, en la exposición de motivos, no se expresó consideración alguna entorno al requisito de mayoría de edad y, por otra parte, en su informe, el Poder Legislativo del Estado de Sonora, sostuvo esencialmente que: **1)** las personas menores de 18 años no cuentan con capacidad jurídica para solicitar el reconocimiento de la identidad de género; y, **2)** los artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño, si bien, reconocen el derecho a la identidad (nombre, nacionalidad y vínculos familiares) de las personas menores de edad, éste no incluye el derecho a la identidad de género, pues no se trata de un aspecto inherente a la persona, sino que se adquiere con el paso del tiempo.¹

12. Por tanto, en este asunto, me parece que no es posible desprender una finalidad constitucionalmente imperiosa toda vez que la restricción en el acceso al procedimiento de reconocimiento de la identidad de género proviene de que el legislador considera que los menores de edad no tienen en definitiva dicho derecho dentro de su esfera jurídica.

13. Ahora bien, respecto del resto de consideraciones, **no coincidí** con algunos aspectos de lo expuesto en los párrafos 41 a 49 de la sentencia. Especialmente, encuentro dificultades en la naturaleza administrativa y, posteriormente, judicial de los procedimientos que deberá desarrollar el legislador. Esto podría resultar difícil de cumplir a las Legislaturas Locales dado el proceso de federalización de la materia procesal civil. Además, el tema exige pluralismo y diversidad, por lo que deben ser los legisladores quienes, de forma

¹ Informe justificado del Poder Legislativo de Sonora, página 4.



estrecha con sus representados, deberán buscar las vías óptimas para el ejercicio y protección del derecho.

14. Por estas razones, coincidí con la declaratoria de invalidez y con la mayoría de las consideraciones de la propuesta.

IV. Efectos aprobados por la mayoría

15. Tras declarar la invalidez de la norma, la mayoría consideró necesario vincular al Congreso del Estado de Sonora para que dentro de un plazo de doce meses, emita las normas necesarias con el objeto de establecer un procedimiento para el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género auto percibida conforme a los estándares expuestos en la sentencia.
16. En consonancia con esto, se decidió que la declaratoria de invalidez del artículo impugnado surtiría sus efectos hasta los doce meses siguientes de la notificación de los resolutivos al Congreso Estatal.
17. Asimismo, se estimó adecuado establecer lineamientos de carácter obligatorio para guiar al legislativo en garantizar el ejercicio efectivo del derecho, los cuales desarrolla en el párrafo 125 del engrose.

V. Razones del voto en contra en los efectos

18. Estuve en desacuerdo con los efectos aprobados por dos razones principales.
19. En primer lugar, considero que no era necesario establecer una prórroga para la entrada en vigor de la invalidez de la norma declarada inconstitucional. Contrario a lo que consideró la mayoría, me parece que la invalidez de la norma no habría dejado un vacío que condujera a impedir el ejercicio del derecho a la identidad de género auto percibida. Al contrario, una vez expulsada la norma inconstitucional, el ejercicio de dicho derecho se encuentra posibilitado por el marco normativo del Estado de Sonora.
20. Es decir, al invalidarse la porción normativa estudiada, las autoridades competentes contarían con el fundamento legal para poder levantar una nueva acta de nacimiento para menores de dieciocho años con el objeto de reconocer su identidad de género. Sin perjuicio de que el legislador pudiera regular subsecuentemente dicho procedimiento, considero que la prórroga únicamente



dilata el ejercicio de dicho derecho por las niñas, niños y adolescentes, pues hace subsistir una prohibición absoluta.

21. En segundo lugar, a pesar de estar de acuerdo en lo general con el contenido de los lineamientos incorporados para regular el procedimiento de rectificación de documentos de identidad, me parece que como regla general, la emisión de este tipo de directrices no es acorde con nuestra labor constitucional ni con la deferencia debida al legislador. En todo caso, como lo he expresado en precedentes,² considero que estos lineamientos sólo podrían ser emitidos de forma orientadora y en el marco de un exhorto y no de una condena.

Este voto se publicó el viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 45/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión del diecinueve de junio del dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 45/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la porción normativa "mayores de edad" del artículo 116 Bis, párrafo primero, de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora,¹ que impedía el reconocimiento de la identidad de género de las infancias y adolescencias trans a través de sus documentos y registros de identidad.

Presento este voto a fin de explicar las razones por las cuales **voté a favor de la invalidez de la porción normativa impugnada, pero en contra de las consideraciones de la sentencia en que se realiza el examen de escrutinio estricto de dicha disposición**. A mi juicio, el *test* de escrutinio estricto debía ser aplicado por la distinción que hace la norma con base en el **género**, es decir, por el impacto diferenciado de la norma en las infancias y adolescencias trans

² Por ejemplo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 54/2018.

¹ Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora

"Artículo 116 BIS. Pueden pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, previa la anotación correspondiente en su acta de nacimiento primigenia, las personas **mayores de edad** que requieran el reconocimiento de su identidad de género." (Énfasis añadido)



con motivo de su identidad de género, categoría sospechosa y especialmente protegida por la Constitución General. Por otra parte, contrario a lo que sostiene la sentencia, considero que **la distinción que hace la norma no supera la segunda grada del test**. Me explico.

I. Consideraciones de la mayoría

En la sentencia, este Tribunal Pleno señala que la porción normativa impugnada **distingue con base en la edad**, en tanto prevé la atribución de los oficiales del Registro Civil del Estado de Sonora de realizar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, con la condición de que se trate de personas "mayores de edad", es decir, ese derecho está previsto exclusivamente en beneficio de personas que hayan cumplido dieciocho años.

A partir de ello, una mayoría de los Ministros y Ministras sostiene que este Tribunal Pleno debe someter la medida impugnada a **un examen de escrutinio estricto** en tres pasos² para determinar su constitucionalidad, debido a que la norma impugnada distingue con base en **la edad, la cual es, a su juicio, una categoría sospechosa y, además, porque la disposición incide en el interés superior de la niñez**.

Así, al aplicar el *test* de escrutinio estricto, la sentencia señala que el objetivo del legislador al emitir la norma impugnada era la protección de la niñez, lo cual es una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, por lo que se supera la primera grada del *test*.

En cuanto a la segunda grada del *test*, la sentencia señala, por un lado, que se podría considerar que la distinción que hace la norma entre personas adultas y personas menores de edad es una distinción arbitraria, pues seguramente habrá niños, niñas y adolescentes plenamente conscientes y maduras para

² En primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en una 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.



tomar esa decisión y, por el otro, personas mayores de dieciocho años que tomen decisiones impulsivas.

Sin embargo –de forma contradictoria–, también sostiene que, "*aunque en ocasiones los dieciocho años no marquen de manera precisa cuándo 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*", por lo que el examen sí supera la segunda grada del *test* de escrutinio estricto.

Finalmente, la sentencia determina que hay alternativas que tiene el legislador para respetar el derecho de la niñez y su autonomía progresiva, y al mismo tiempo establecer salvaguardas para cumplir con su obligación de proteger a los niños, niñas y adolescentes. Por tanto, 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. De modo que la medida no supera la tercera grada del *test* y es inconstitucional.

II. Motivos de la concurrencia

Estoy de acuerdo en que la norma efectivamente detona la aplicación de un *test* de escrutinio estricto, aunque no por "edad" –lo cual por sí mismo es insuficiente para sospechar de una distinción discriminatoria, tratándose de la niñez– sino **por el impacto diferenciado en las infancias y adolescencias trans con motivo de su identidad de género, categoría sospechosa y especialmente protegida.**

Como se ha señalado, el *test* de escrutinio estricto se aplica en tres pasos. En primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en una 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.



Tal como he manifestado reiteradamente³ y también mantuve en la sesión pública en la que se discutió este asunto, bajo el *test* de escrutinio estricto, todas las normas que establecen parámetros mínimos de **edad** para el ejercicio de derechos serían inconstitucionales, pues una **medida de este tipo rara vez estaría estrechamente vinculada a su finalidad**, ya que el límite de edad siempre va a tener un grado de sub o sobre inclusividad. Por ello, la distinción nunca estará *totalmente* encaminada a la consecución del fin que se propone.

De modo que, cuando una norma establece un **mínimo de edad**, lo correcto es correr un *test* ordinario en dos pasos donde se establece la legitimidad del fin que se persigue con la medida y se determina si la medida es adecuada para alcanzar el fin que se propone.

Sin perjuicio de ello, como señalé, considero que en este caso la norma impugnada debía ser sometida a un escrutinio estricto por distinguir con base en el **género** de los niños, niñas y adolescentes. Como una mayoría ya lo habíamos sostenido en reiterados precedentes,⁴ el impacto de esta norma es que 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 autopercibido, mientras que aquellos que se identifican con un género distinto al asignado no tienen ese derecho.

Coincido con la sentencia en que la medida supera la primera grada del *test*, pues en este caso la medida buscaba proteger el interés superior de la niñez, una finalidad constitucionalmente imperiosa.

Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los Ministros y Ministras, considero que **la medida no está estrechamente vinculada a esa finalidad. De hecho, opera en contra del interés superior de la niñez.**

³ Así lo sostuve, entre otras, en la sesión de veintidós de octubre de dos mil veinte, en la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 89/2018; en la sesión pública de siete de marzo de dos mil veintidós, en la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 73/2021; y en la sesión pública del trece de junio de dos mil veintitrés, en la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 132/2021.

⁴ Así se sostuvo recientemente en la acción de inconstitucionalidad 132/2021 resuelta el trece de junio de dos mil veintitrés, en la acción de inconstitucionalidad 72/2022 resuelta el quince de junio de dos mil veintitrés, así como en la acción de inconstitucionalidad 73/2021 resuelta el siete de marzo de dos mil veintidós, precedentes directamente aplicables a este asunto.



Por un lado, la norma hace imposible el reconocimiento de la identidad de género de las infancias y adolescencias trans, elemento constitutivo y constituyente de la persona,⁵ al imponer un límite absoluto al disfrute de este derecho. Como lo precisé desde la sesión pública de tres de marzo de dos mil veintidós, en la que se discutió la acción de inconstitucionalidad 73/2021, el ejercicio de este derecho no puede atropellarse con base en prejuicios, estereotipos o generalizaciones, sino que **debe valorarse caso por caso con pleno respeto a la autonomía progresiva del niño, niña o niño de que se trate, escuchando su opinión, y a la luz de su interés superior.**

Además, en el contexto de discriminación estructural que padecen las infancias trans, **la norma perpetúa la violencia en su contra**, acentuando el riesgo de que sufran malos tratos, tortura, crímenes de odio y otras conductas transfóbicas, en perjuicio de sus derechos a la salud, integridad y vida.⁶

Finalmente, en tanto la identidad es *instrumental* para el ejercicio de otros derechos, **la norma coloca en riesgo los derechos a la educación, vivienda, seguridad social, libertad de expresión y asociación.**⁷

Al no superar la segunda grada del *test* de escrutinio estricto, la norma es discriminatoria e inconstitucional. Razones similares fueron adoptadas en la acción de inconstitucionalidad 73/2021 resuelta el siete de marzo de dos mil veintidós, precedente directamente aplicable a este asunto.

Con todo, celebro que, una vez más, este Alto Tribunal haya reafirmado con una sola voz que **no hay nada que curar**. Que la experiencia trans no es una enfermedad, sino una realidad que da cuenta de la diversidad humana. Que las infancias y adolescencias trans saben quiénes son y comprenden su lugar en el mundo; que no son homogéneas: son diversas y construyen su identidad, independientemente de cualquier tratamiento médico o norma legal. Que la identidad de género de los niños, niñas y niños trans es tan valiosa como cualquier otra, por lo que merece la misma protección constitucional.

Este voto se publicó el viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, párrafo 98.

⁶ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, párrafo 134.

⁷ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, párrafo 98.



Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 45/2021.

En sesión celebrada el diecinueve de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 45/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez del artículo 116 Bis, párrafo primero, de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora, en su porción normativa "mayores de edad",¹ adicionado mediante Decreto publicado en el Boletín Oficial de esa entidad federativa el dos de febrero de dos mil veintiuno. De acuerdo con dicha disposición, las niñas, niños y adolescentes se encontraban excluidos de la posibilidad de solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercebida.

En la sentencia se desarrolla el parámetro de regularidad del derecho a la identidad de género de las infancias y adolescencias, así como el contexto de la niñez trans en México y el mundo. Establecido esto, considerando que la disposición impugnada establece una distinción basada en la edad que impacta en el interés de las niñas, niños y adolescentes, se emprende un escrutinio estricto que consiste en definir si la medida bajo análisis: 1) tiene una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional; 2) se encuentra estrechamente vinculada con esa finalidad; y, 3) es la menos restrictiva para conseguir ese propósito.

En la ejecutoria se sostiene, fundamentalmente, que la distinción no supera la tercera grada del examen, pues a pesar de que tiene una finalidad constitucionalmente imperiosa que consiste en la protección de la niñez, y el requisito de mayoría de edad está estrechamente vinculado con esa finalidad, lo cierto es que no es la menos restrictiva, toda vez que el legislador pudo optar por procedimientos especiales para reconocer la identidad de género autopercebida de las niñas, niños y adolescentes en sus documentos de identidad, y a la vez salvaguardar su protección y autonomía progresiva.

¹ "Artículo 116 Bis. Pueden pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, previa la anotación correspondiente en su acta de nacimiento primigenia, las personas mayores de edad que requieran el reconocimiento de su identidad de género. ..."



Si bien en general coincido con la metodología y la mayoría de las consideraciones de la sentencia, mi posicionamiento concurrente obedece a que a mi juicio, la disposición cuestionada establece una distinción basada en la edad que tiene impacto directo en el interés superior de la niñez y la adolescencia, pero no se trata propiamente de una distinción con motivo del género, como lo consideró la mayoría; además, como lo desarrollé con mayor amplitud en el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 73/2021,² considero que este tipo de medidas legislativas ni siquiera superan la primera grada del escrutinio estricto, pues no puede considerarse, *a priori*, que resultan acordes con el interés superior de las infancias y adolescencias.

Es así, porque no advierto razones claras y suficientes para sostener que dejar fuera a las niñas, niños y adolescentes de la posibilidad de solicitar ante las oficinas del registro civil el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de su identidad de género encuentre respaldo en la protección de su interés superior.

En este sentido, tomando en cuenta que en la Opinión Consultiva OC-24/17,³ la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que las niñas, niños y adolescentes son titulares de los mismos derechos que los adultos y cuentan con las medidas especiales de protección previstas en el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño,⁴ estimo que distinciones como la analizada

² Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de siete de marzo de dos mil veintidós. En ese precedente se declaró la invalidez del artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla, en el que se establecía el requisito de 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.

³ De 24 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Costa Rica, "Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos."

⁴ "Artículo 19.

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

"2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación,



en este caso ignoran que las personas menores de dieciocho años también son titulares del derecho a la identidad de género que entre otras cosas, se traduce en que la información asentada en los documentos en los que consta el nombre y género –como el acta de nacimiento– coincida con la percepción que cada individuo tiene de sí, y que en caso de que no haya esa correspondencia, exista la posibilidad de modificarlos.⁵

Es importante destacar que, bajo mi entendimiento, tratándose de niñas, niños y adolescentes, cualquier procedimiento de rectificación necesariamente habrá de tomar en cuenta su opinión y su grado de desarrollo, así como su edad cronológica y madurez mental, con el objeto de prevenir cualquier forma de error o abuso.

A partir de lo anterior, considero que normas como la combatida en esta acción de inconstitucionalidad no son coherentes con el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, ya que se les coloca en una posición vulnerable, en tanto supone negar la realidad que viven las infancias y adolescencias trans y, en el mejor de los casos, postergan la posibilidad de que vean materializado un derecho (hasta cumplidos los dieciocho años), con todas las consecuencias desfavorables que ello puede traer consigo.

Sumado a esto, no identifico información que ponga de manifiesto que el reconocimiento de la identidad de género autopercebida en beneficio de las niñas, niños y adolescentes les genere un riesgo especial o los prive de beneficios; por el contrario, se trata del ejercicio de un derecho. En este sentido, por ejemplo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha identificado que las personas LGBT, así como las que no tienen acceso al reconocimiento legal del género preferido, generalmente son objeto de discriminación y sufren diferentes niveles de violencia.⁶

Es por estas razones esenciales que en el caso me posicioné por la invalidez de la disposición impugnada; sin embargo, a diferencia de lo considerado por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, estimo que se trata de

notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial."

⁵ Esto ya ha sido reconocido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 1317/2017, resuelto el 17 de octubre de 2018.

⁶ Véase el Informe A/HRC/29/23.



una distinción que no supera la primera grada del escrutinio estricto de constitucionalidad.

Este voto se publicó el viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 45/2021, fallada en sesión de diecinueve de junio de dos mil veintitrés por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En sesión de diecinueve de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 45/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la cual se declaró la invalidez de la porción normativa "mayores de edad" del artículo 116 Bis, párrafo primero, de la Ley del Registro Civil para el Estado de Sonora.

Comparto el sentido de la sentencia con relación a la invalidez de la porción normativa citada por no superar un *test* de escrutinio estricto. Sin embargo, considero que si bien ésta cumple con una finalidad constitucionalmente legítima, como es proteger el interés superior de la infancia a fin de que la adopción de las decisiones trascendentes en su vida se determinen con la madurez necesaria para ello (primera grada); la norma reclamada no satisface la segunda grada del escrutinio, consistente en la idoneidad de la medida, ya que el requisito de la edad no encuentra conexión directa con tales fines, porque inclusive opera en contra del interés superior de la niñez, al imposibilitarles a las personas menores de edad, de manera absoluta, el reconocimiento de su identidad de género y, por consecuencia, el libre desarrollo de su personalidad.

De igual manera, comparto los efectos que se plantean en la sentencia, en relación a los lineamientos que deberán seguirse para regular el derecho de la niñez a obtener el reconocimiento de su identidad de género autopercibida; no obstante, difiero respecto de lo indicado en el primer lineamiento relativo a que "... el proceso debe ser materialmente de naturaleza administrativa", pues estimo que los Estados tienen libertad de configuración legislativa para establecer la vía jurisdiccional o administrativa que, conforme a su realidad social, resulte más adecuada para la niñez, por lo que me aparto de esta determinación.

Este voto se publicó el viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

III. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. DEBE DESTINARSE A LOS FINES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 41, BASE II, 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.

IV. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EN AÑOS NO ELECTORALES, PARA SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS, RECIBIRÁN LA CANTIDAD QUE RESULTE DE MULTIPLICAR EL NÚMERO TOTAL DE CIUDADANOS INSCRITOS EN EL PADRÓN ELECTORAL FEDERAL O LOCAL, SEGÚN SEA EL CASO, A LA FECHA DE CORTE DE JULIO DE CADA AÑO, POR EL SESENTA Y CINCO POR CIENTO (65 %) DEL SALARIO MÍNIMO DIARIO VIGENTE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO O EL SALARIO MÍNIMO DE LA REGIÓN EN LA CUAL SE ENCUENTRE LA ENTIDAD FEDERATIVA PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y PARA EL CASO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES, A TRAVÉS DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN.

V. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. DEBE SUJETARSE A UN PISO MÍNIMO DE DISTRIBUCIÓN, ESTO ES, UN TREINTA POR CIENTO (30 %) DE FORMA IGUALITARIA Y EL SETENTA POR CIENTO (70 %) RESTANTE DE ACUERDO CON EL PORCENTAJE DE VOTOS QUE HUBIEREN OBTENIDO.

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



DE PARTIDOS POLÍTICOS [ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 28826/LXIII/22, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS].

VII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE JALISCO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE DICHO FINANCIAMIENTO SE OTORGARÁ CONFORME A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS ES CONSTITUCIONAL, YA QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DE LA MATERIA [ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 28826/LXIII/22, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS].

VIII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LOS CONGRESOS LOCALES ESTÁN FACULTADOS PARA HOMOLOGAR EL FINANCIAMIENTO ESTATAL PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y LOCALES [ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 28826/LXIII/22, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS].

IX. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE JALISCO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LA FORMA EN LA QUE HA DE DISTRIBUIRSE, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUITAD, TODA VEZ QUE ES ACORDE AL PISO MÍNIMO DEL TREINTA POR CIENTO (30 %) QUE SE ENCUENTRA ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 41 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y 52 DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS [ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 28826/LXIII/22, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS].



X. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE JALISCO. EL REQUISITO DE FUNDAMENTACIÓN SE SATISFACE CUANDO LOS CONGRESOS LOCALES ACTÚAN DENTRO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y, EL DE LA MOTIVACIÓN, CUANDO SE REGULA JURÍDICAMENTE ESA PRERROGATIVA [ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 28826/LXIII/22, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS].

XI. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. CONSTITUYE UNA PRERROGATIVA QUE, POR DEFINICIÓN, NO IMPLICA QUE SU ACCESO SEA UNA RESTRICCIÓN A UN DERECHO HUMANO EN SÍ MISMO [ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 28826/LXIII/22, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS].

XII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE JALISCO. EL HECHO DE QUE EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SEA UNA PRERROGATIVA PARA QUE LAS PERSONAS, MEDIANTE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, PARTICIPEN EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y EJERZAN SUS DERECHOS POLÍTICOS, NO INCIDE, POR SÍ MISMO, EN EL DERECHO AL VOTO EN SU VERTIENTE ACTIVA NI PASIVA [ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 28826/LXIII/22, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS].

XIII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE JALISCO. SON INATENDIBLES LAS MANIFESTACIONES QUE ESENCIALMENTE VAN ENCAMINADAS A SOSTENER QUE EL AUMENTO EN LAS PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONTRAVIENEN LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL DEL ESTADO Y LOS CRITERIOS DE AUS-



TERIDAD, RACIONALIDAD Y DISCIPLINA QUE EN MATERIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS TENGA LA CORRESPONDIENTE ENTIDAD FEDERATIVA [ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 28826/LXIII/22, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 160/2022. HAGAMOS, PARTIDO POLÍTICO LOCAL DEL ESTADO DE JALISCO. 27 DE ABRIL DE 2023. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIO: LUIS ANTONIO BELTRÁN PINEDA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El partido político local del Estado de Jalisco "HAGAMOS" impugna el artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 28826/LXIII/22, publicado el veintisiete de octubre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

	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.	10-11
II.	PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA	Se tiene por impugnado el artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 28826/LXIII/22, publicado el veintisiete de octubre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".	11-13
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	14
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	14-17



V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	No se advierte la actualización de alguna y la hecha valer es infundada por involucrar el estudio del fondo del asunto.	17-18
VI.	CONSIDERACIONES PREVIAS	Breve reseña de datos fácticos y criterios de este Alto Tribunal que anteceden al presente asunto.	19-24
VII.	SÍNTESIS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.	Argumentos que hace valer la parte accionante.	24-29
VIII.	ESTUDIO DE FONDO	Los conceptos de invalidez esgrimidos por la parte accionante son infundados, esencialmente, porque la confección de la norma obedece a la libre configuración con que para tal efecto tiene el Congreso Local.	29-49
IX.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 28826/LXIII/22, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa de veintisiete de octubre de dos mil veintidós, de conformidad con el apartado VIII de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	50

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 160/2022 promovida por "HAGAMOS", partido político local del Estado de Jalisco, en con-



tra del artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política de la misma entidad federativa, reformado mediante Decreto 28826/LXIII/22, publicado el veintisiete de octubre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación del escrito inicial.** El veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós, Ernesto Rafael Gutiérrez Guízar, presidente de la Coordinación Ejecutiva Estatal del partido político local del Estado de Jalisco "HAGAMOS", promovió acción de inconstitucionalidad, recibida mediante buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, en contra del artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del mismo Estado, reformado mediante Decreto 28826/LXIII/22, publicado el veintisiete de octubre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, el promovente expuso como conceptos de invalidez, que el numeral impugnado transgrede los artículos 14, 16, 35, 41, base II, y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Políticos.

Para sustentar lo anterior, expone las siguientes consideraciones:

a. La indebida fundamentación y motivación legislativa en perjuicio de las garantías de seguridad jurídica, contenida en los artículos 14 y 16 constitucionales, así como los principios rectores en materia electoral.

b. Que este Tribunal Constitucional deberá realizar un test de constitucionalidad que justifique la razonabilidad del ejercicio de la libertad configurativa para establecer un monto mayor de financiamiento, en perjuicio no sólo de los partidos políticos locales, sino en contravención de los derechos político-electorales de los ciudadanos para acceder y participar en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país.



c. Agrega que, del proceso legislativo de la reforma, se advierte que ésta tuvo por objeto establecer un porcentaje mayor para el reparto de las prerrogativas a los partidos políticos nacionales con acreditación local, al pasar de un factor para la fórmula de obtención del financiamiento de 20 % a uno de 65 %, lo que no es razonable, proporcional ni equitativo.

d. Lo anterior, pues afirma que el objeto de la reforma es la disminución del costo de los partidos políticos al Estado de Jalisco; sin embargo, con la reforma se obtuvo lo contrario, ya que antes de la reforma los partidos políticos tenían un costo total de \$168'283,463.54, y ahora costarán \$406'006,955.74.

e. Luego, que se pretende justificar el actuar con base en la libertad configurativa, en términos del artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal; sin embargo, la misma se encuentra sujeta a criterios de razonabilidad, objetividad y legalidad que rigen en la materia electoral.

f. Que dicha libertad configurativa se encuentra condicionada a que se respeten los principios establecidos en los artículos 41 y 116 constitucionales, así como que se regulen conforme a criterios de razonabilidad, guiados por el propósito de que los partidos políticos, como entidades de interés público, cumplan con sus fines constitucionales.

g. Asimismo, arguye que la motivación reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos legislativos en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental, como lo son los derechos político-electorales, por la utilización de una categoría sospechosa.

h. Así, se está frente a una indebida fundamentación y motivación, porque el Congreso Local reformó a partir de la libertad configurativa contenida en el artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos, la fórmula para el cálculo del financiamiento público que reciben los partidos políticos en la entidad federativa de Jalisco de manera regresiva, sin que tomara en consideración que la reforma trasciende directamente en los partidos políticos del Estado de Jalisco, así como a la ciudadanía jalisciense, en razón de que la reforma tiene un impacto negativo en el gasto público ejercido por dicha entidad que representa un aumento de



200 % en favor de los partidos políticos nacionales con acreditación local, lo que trasciende a una esfera socioeconómica.

i. Violación a los derechos de seguridad jurídica al aprobar el Congreso Local una reforma que en su materialización resulta ser contraria a lo que en ella se expresa.

j. Lo anterior, pues debe existir un equilibrio sano y proporcionado, en donde los recursos públicos que se empleen sean distribuidos en forma adecuada.

k. Que la reforma en materia de financiamiento público, buscó principalmente: 1) La reducción de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos; 2) La vinculación de los mismos con la votación obtenida; 3) La necesidad de establecer un régimen equilibrado y transparente de financiamiento de las actividades de los partidos políticos; 4) Materializar el compromiso gubernamental más allá del simple discurso en beneficio de la ciudadanía a través de la reducción de costos; y, 5) La vinculación de dicha reforma con la obligación de realizar gastos pertinentes, austeros, transparentes y con rendición de cuentas.

l. Sin embargo, no resulta viable considerar que toda motivación legislativa es adecuada y legal sólo por provenir de la autoridad legitimada para su emisión y, menos aún, si la misma parte de premisas falsas que afectan principios constitucionales.

m. Toda vez que, entre los años 2022 y 2023, se pasó de 157 millones del monto destinado a los partidos políticos en el Estado de Jalisco a 406 millones para 2023. En ese sentido, aduce que ese aumento carece de justificación objetiva, coherente y racional, pues en ningún momento se plantean razonamientos que sustenten una afectación real a la materialización de los fines; por lo que no existe coherencia entre lo expresado en la exposición de motivos con la materialización de la reforma.

n. La indebida aplicación del artículo 52, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos al establecer una fórmula desproporcional e inequitativa



para el reparto del financiamiento público de los partidos políticos nacionales con acreditación local y los partidos políticos locales, lo que constituye una violación a los artículos 35, 41, base II y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal.

o. Ya que los artículos en comento crean la obligación a cargo de las entidades federativas de regular en la ley que los partidos políticos reciban en forma equitativa el financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto y las actividades específicas.

p. Además, que el Congreso Local confunde el término "**de forma equitativa**" con "**de forma igualitaria**", al aumentar el monto del financiamiento que recibirán los partidos políticos nacionales con acreditación en la entidad federativa, al proponer que el monto del financiamiento a repartirse deberá hacerse con la misma fórmula que para los partidos locales.

q. En esencia, aduce que, la reforma violenta el derecho de los partidos políticos de recibir financiamiento público en condiciones de equidad y proporcionalidad por las siguientes consideraciones: 1) Los principios de equidad y proporcionalidad se encuentran garantizados cuando se reparte el 30 % de forma igualitaria y 70 % de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior; 2) Sin embargo, aplica indebidamente el artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos para modificar cómo es que se obtendrá el monto a repartirse entre partidos políticos; 3) Lo que implica un beneficio desmedido a favor de los partidos políticos nacionales con acreditación local en perjuicio de los partidos locales; y, 4) Pretende obtener ahorros, pero determina un incremento en el costo de los partidos políticos en el Estado de Jalisco, y establece una fórmula para la obtención del monto total a distribuirse de manera inequitativa y desproporcional.

r. Con lo anterior, no sólo se crean condiciones diferenciadas, en contravención de los artículos 41 y 116 constitucionales, sino que, además, se violenta el derecho a la ciudadanía de participar en los asuntos políticos del país, contenido en la fracción III del artículo 35 de la Constitución Federal, así como en



los diversos 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, además del 16 y 23 del Pacto de San José.

s. Por otra parte, recuerda lo resuelto por el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 126/2019 y su acumulada 129/2019**, en la que se determinó que el establecimiento de un financiamiento estatal diferenciado para los partidos políticos nacionales y locales, tomando en cuenta la situación actual del país, y la necesidad de reducir los gastos electorales, es constitucional.

t. La violación a los principios de austeridad y rendición de cuentas al modificar el cálculo de distribución de financiamiento público en la entidad federativa que es inequitativo y desproporcional.

u. Ello, pues de la confronta de los montos obtenidos previo a la reforma y con la reforma, es notorio el aumento al financiamiento público a partidos políticos nacionales con registro local en el Estado de Jalisco, toda vez que significó un aumento del 200 %.

v. Por lo que no se cumple con el parámetro de necesidad, en tanto que no constituye una disminución del gasto público, sino que implica un aumento desmedido del costo de los partidos políticos con acreditación local; lo anterior, vulnera los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

3. **Radicación y turno.** El veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, el entonces presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibido el escrito inicial y ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico relativo a la acción de inconstitucionalidad 160/2022. Asimismo, turnó el expediente a la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para instruir el procedimiento correspondiente.

4. **Admisión y trámite.** El cinco de diciembre de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, tuvo como autoridades emisoras de la norma impugnada a los Poderes Legislativo y Eje-



cutivo del Estado de Jalisco y ordenó darles vista para que, dentro del plazo de seis días naturales, rindieran sus informes correspondientes.

5. Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. El dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, el coordinador de Asuntos Jurídicos del Congreso de la entidad federativa presentó un oficio, a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal, el cual fue recibido el diecinueve siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del cual rindió el informe solicitado, lo que, tras el cumplimiento de requerimiento que le fuera formulado, fue acordado el siete de febrero de dos mil veintitrés. En el documento, dicha autoridad expuso lo siguiente:

Causal de improcedencia. Sostiene que la parte accionante no acredita encontrarse situada ante una afectación derivada de la reforma que combate, toda vez que el artículo 13 de la Constitución Local, aquí impugnado, permite a todos los partidos políticos contar con las mismas posibilidades para acceder al financiamiento público, por ende, no existe violación constitucional alguna al partido promovente.

Luego, para dar contestación a los conceptos de invalidez vertidos por la demandante, refirió lo que a continuación se relata:

"a. **PRIMERO.** Estima que los argumentos vertidos por el promovente resultan infundados, en atención a que no existe la supuesta contravención constitucional, pues la disposición combatida se ajusta a los parámetros de legalidad, de acuerdo al ámbito competencial del Poder Legislativo para la emisión de normas en materia electoral en el Estado de Jalisco.

"b. Que el artículo 124 constitucional otorga a las Legislaturas Locales la facultad de legislar en todas las ramas del orden interior del Estado, lo que incluye la facultad de legislar libremente en cuanto a la asignación de presupuesto público a los partidos políticos, siempre y cuando cumplan con un objetivo y una base constitucional.

"c. Así, considera que los requisitos de fundamentación y motivación se encuentran satisfechos en los actos legislativos si son expedidos de acuerdo



con las atribuciones por la Carta Magna, y que éstos no sean contrarios al Pacto Federal para la división de poderes.

"d. Por lo que, argumenta, que la reforma impugnada cumple a cabalidad con los requisitos de fundamentación y motivación, lo que se refleja en la exposición de motivos contenida en la iniciativa de ley que culminó con la aprobación del Decreto 28826/LXIII/22.

"e. **SEGUNDO.** Precisa que la desproporcionalidad que aduce la accionante carece de sustento, pues de la disposición reformada se aprecia que su finalidad se encuentra en la de situar en igualdad de circunstancias a la totalidad de partidos políticos sin distinción alguna y así establecer una base presupuestal en la que bajo las mismas oportunidades puedan acceder al financiamiento público.

"f. Toda vez que, como se precisó en la exposición de motivos, la entonces fórmula para la asignación presupuestal establecía un trato diferenciado injustificado a los partidos políticos nacionales de los locales, lo que configuraba una inequidad que únicamente favorecía a los partidos políticos locales.

"g. Por lo que la finalidad de la reforma se encuentra en la eliminación del desequilibrio presupuestal ocasionado por aplicar un trato diferenciado a los partidos políticos nacionales de los locales.

"h. Así, de persistir la norma jurídica, los partidos políticos locales estarán en condiciones superiores a los demás partidos políticos nacionales.

"i. Además, que la reforma impugnada no puede considerarse inconstitucional, puesto que deriva en idénticas circunstancias de la aplicada por el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos; por lo que la reforma se ajusta a los lineamientos de legalidad y constitucionalidad otorgados en la ley en comento.

"j. **TERCERO** (marcado como CUARTO). Las Legislaturas Locales cuentan con libertad de configuración y fijación de reglas para su otorgamiento, bajo la única condición que no se contravenga lo dispuesto por el artículo 116, fracción



IV, inciso g), constitucional, lo que así acontece en el caso, toda vez que la reforma combatida establece un lineamiento que favorece la equidad entre los partidos políticos.

"k. Asimismo, que las legislaturas locales cuentan con libertad sobre la forma y esquema de financiamiento público de los partidos políticos; así, al contar con esa libertad, se propuso realizar una adecuación justa, equitativa y proporcional en el reparto del financiamiento público a partidos políticos nacionales y locales.

"l. Además, con relación a las posibles repercusiones económicas, estima que la iniciativa que se propone no tiene impacto alguno para con los ciudadanos, ya que no se tocan rubros que impacten a ellos. Por lo que las repercusiones presupuestales no implican un aumento en el presupuesto para el ejercicio fiscal 2022, sino que al contrario, implica que el monto de recursos públicos requeridos para otorgar financiamiento a los partidos políticos sea menor y mejor distribuido para éstos."

6. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. El diecinueve de diciembre de dos mil veintidós, el director de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa, en representación del titular del Poder Ejecutivo de dicho Estado, presentó un oficio, a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal, el cual fue recibido el mismo diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del cual rindió el informe solicitado. Dicho informe fue acordado el diez de enero de dos mil veintitrés. En el documento, dicha autoridad expuso lo siguiente:

"a. **PRIMERO.** Ante el argumento de la promovente de *motivación reforzada*, aduce que no nos encontramos ante ninguna categoría sospechosa en la que se vean involucrados determinados valores constitucionales que puedan ponerse en peligro con la implementación de la reforma al artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, ya que el financiamiento público a los partidos políticos estatales y nacionales, es una prerrogativa constitucional con la que éstos cuentan.



"b. Por otra parte, que las Constituciones y leyes locales deben garantizar el financiamiento público a los partidos políticos, en forma equitativa, sin que la Constitución Federal refiera un porcentaje específico.

"c. Así, el legislador local consideró ajustar la fórmula de distribución de recursos, replicando a nivel local, la fórmula prevista en la Constitución Federal y en la Ley General de Partidos Políticos, en materia de financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes de dichas entidades de interés público.

"d. **SEGUNDO.** Respecto a la supuesta violación a los principios de seguridad y certeza jurídica, considera que resulta inoperante, puesto que la reforma combatida es acorde a la Constitución Federal y a la del Estado de Jalisco.

"e. Además, que el legislativo determinó, en atención a su autonomía, así como de acuerdo con las condiciones y necesidades específicas de la entidad, que los porcentajes son idóneos y razonables, ya que no generan una inequidad en la repartición de recursos públicos.

"f. Por tanto, el decreto impugnado guarda estrecha relación y congruencia normativa con la Constitución Federal y la Ley General de Partidos Políticos.

"g. **TERCERO.** En cuanto al argumento de la demandante de que existe una indebida aplicación del artículo 52, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos, debe declararse inatendible.

"h. Ello, debido a que la desigualdad e inequidad alegada no se actualiza en el caso, porque en sí misma no constituye una discriminación, sino que se trata de una diferencia justificada por la propia Constitución, atendiendo al interés y función social de los partidos políticos.

"i. Que el principio de repartición de los recursos tiene su sustento en la preferencia electoral de la ciudadanía, lo cual considera una verdadera justificación de distribución de recursos públicos, que puede calificarse como objetiva; por lo que no existe violación al principio de igualdad.



"j. Por otra parte, referente al argumento de que la porción impugnada violenta los principios rectores que rigen la materia electoral, así como los principios de austeridad, equidad y proporcionalidad, argumenta que resultan inoperantes los conceptos de invalidez hechos valer.

"k. Lo anterior, pues la recurrente incurre en error al estimar que se contravienen los principios rectores del derecho electoral, toda vez que, en todo momento, se actúa con total atención a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, autonomía e independencia.

"l. Así, a fin de proteger el interés social, sin contravenir el orden público y atendiendo a los preceptos constitucionales y tratados internacionales, llevando a cabo el ejercicio de ponderación, se realizó la reforma que ahora se reclama.

"m. Por último, en cuanto a que se transgrede el principio de austeridad, argumenta que ese principio sólo debe compatibilizarse con los principios que rigen la materia electoral, lo que implica que el gasto de los recursos públicos que se les asignan a los partidos políticos debe ejercerse ajustándose a los parámetros que en la materia prevé el artículo 134 constitucional.

"n. Que aun y cuando los sistemas pudieran considerarse onerosos, ello obedece a la necesidad de satisfacer a plenitud el principio de certeza en los procedimientos y resultados electorales.

"o. Asimismo, que en la especie debe llevarse a cabo el análisis de la porción normativa impugnada, utilizando un parámetro interpretativo histórico tradicional e histórico progresivo, conforme a los que se advierte la evolución del sistema de financiamiento de los partidos políticos en el Estado de Jalisco; lo que evidencia que la entidad ha procurado establecer reglas claras para garantizar el acceso al financiamiento público a los partidos políticos locales y nacionales."

7. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El diecinueve de diciembre de dos mil veintidós, se tuvo por



recibido el oficio TEPJF-SGA-OA-3272/2022, firmado digitalmente por el Magistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dicho oficio fue acordado el diez de enero de dos mil veintitrés. En el documento, se remitió la opinión dictada en el expediente SUP-OP-18/2022, relativa a la presente acción de inconstitucionalidad, en la que, en esencia, se dijo:

a. **1. Vulneración al proceso legislativo.** No es materia de opinión especializada, porque conforme al criterio reiterado de esa Sala Superior, todo lo relacionado con posibles violaciones o irregularidades del procedimiento legislativo escapan del ámbito de competencia especializada en materia electoral.

b. Lo anterior, porque se trata de aspectos que tienen relación con temas que pertenecen al ámbito del derecho en general, parlamentario y constitucional, por estar vinculados con supuestas violaciones de carácter formal al procedimiento legislativo, lo cual es ajeno a la materia electoral.

c. **2. Vulneración al principio de equidad.** Se considera que la norma es constitucional porque, como el partido actor lo reconoce, los Congresos de las entidades federativas gozan de libertad de configuración en el establecimiento del financiamiento público de los partidos políticos nacionales con registro local y la decisión de fijar el financiamiento para los partidos políticos nacionales en términos de lo previsto en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, no vulnera, en sí mismo, el principio de equidad.

d. En primer término, las entidades federativas tienen libertad de configuración, siempre que se cumpla con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal.

e. Precisa que, tratándose del financiamiento público para los partidos políticos locales, la Ley General de Partidos Políticos establece reglas precisas para su otorgamiento; sin embargo, en el caso del financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales, únicamente prevé la obligación de otorgarlo, dejando libertad de configuración a las entidades federativas para establecer las reglas de su otorgamiento.



f. Por lo que el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos no es aplicable para definir el monto del financiamiento de los partidos políticos nacionales con registro local, porque existe en ese aspecto libertad configurativa de los Estados.

g. Que el Pleno de este Alto Tribunal ya se ha pronunciado sobre esta libertad configurativa de los Estados en las acciones de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017 (correspondiente al Estado de Jalisco) y 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018.

h. Que en esa ocasión, se señaló que conforme al artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, 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, sin que tal precepto establezca que el financiamiento público para los partidos políticos sea igualitario, sino que señala que debe ser equitativo; a partir de esto, concluyó que si el legislador consideró un financiamiento estatal diferenciado para los partidos políticos nacionales y los locales, tomando en cuenta la situación actual del país y la necesidad de reducir los gastos de las elecciones y específicamente de las campañas electorales, debe considerarse que, dadas las diferencias notorias que tienen los partidos políticos nacionales con los locales y, tomando en consideración que para el financiamiento de los partidos locales en las entidades federativas no pueden contravenir las estipulaciones señaladas en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos; entonces la diferenciación señalada por el Constituyente Permanente Local, era correcta.

i. Además, que la Suprema Corte ha señalado que el financiamiento público constituye una prerrogativa para los partidos políticos y candidaturas independientes, lo cual se refiere de manera directa a la protección de un derecho humano, toda vez que los partidos políticos y candidaturas independientes son medios para que los ciudadanos, ya sea en lo individual o colectivo, puedan formar parte de la vida democrática del país participando, conforme a la legislación aplicable, en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales y eventualmente ocupar el cargo de elección popular por el que se compitió, y que para ello es necesario el acceso a prerrogativas como el finan-



ciamiento público; no obstante, ello no implica que, el acceso a tal prerrogativa, sea un derecho humano en sí mismo.

"j. Esto es, esa prerrogativa es un medio para que las personas, mediante los partidos políticos, participen en los procesos electorales y ejerzan sus derechos políticos, pero no constituye en sí mismo, el derecho al voto en su vertiente activa y pasiva, de ahí que la fórmula de calcularlo no implica la restricción a un derecho humano en sí mismo.

"k. A partir de lo anterior, la Sala Superior considera que la norma es constitucional porque ante la libertad de configuración de la que gozan las entidades federativas, conforme al artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, en relación con el diverso 52, punto 2, de la Ley General de Partidos Políticos, el Congreso Local fijó un financiamiento que, en sí mismo, no rompe con el principio de equidad en el otorgamiento; por el contrario, busca que los partidos políticos reciban lo que proporcionalmente les corresponda acorde con su grado de representatividad, esto es, conforme a la fuerza política que demostraron con la votación recibida, así como la preeminencia de los recursos públicos sobre los privados.

"l. Si bien, el financiamiento de los partidos locales en las entidades federativas no puede contravenir lo previsto en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, no existe una regla que prohíba que las entidades federativas, en ejercicio de su libertad configurativa y considerando las circunstancias particulares del Estado, determinen que aplicarán las mismas reglas para los partidos políticos nacionales con acreditación local.

"m. Contrario a lo que refiere el partido accionante, la equidad y proporcionalidad del financiamiento público se garantiza con la distribución de la prerrogativa conforme al treinta por ciento (30 %) igualitario y setenta por ciento (70 %) proporcional, atendiendo al número de votos obtenidos en la elección anterior, sin que esto, *per se*, se traduzca en un retroceso porque el acceso al financiamiento público no constituye un derecho humano en sí mismo.

"n. 3. Vulneración a los principios de austeridad y rendición de cuentas al modificar el cálculo de distribución de financiamiento público a la entidad



federativa. No es materia de opinión especializada, porque el tema no está vinculado directamente con un principio general o controversia en el ámbito del derecho electoral.

"o. Lo anterior, ya que el concepto de invalidez planteado se encuentra dirigido a cuestiones de tipo presupuestal, de ejercicio del gasto y de ahorros gubernamentales que, en concepto del partido actor, generan la afectación de funciones sustanciales electorales.

"p. Aunado a lo anterior, si bien en los motivos de disenso se aduce que se trastocan las reglas del financiamiento público a los partidos políticos, lo cierto es que ello no se controvierte por vicios propios, sino como una consecuencia de no observar los principios de austeridad y rendición de cuentas en la distribución del financiamiento público de los partidos políticos nacionales con registro estatal.

"q. Con lo anterior, concluye la opinión de la siguiente manera: "**PRIMERO.** *No son materia de opinión los argumentos relacionados con la vulneración al proceso legislativo y a los principios de austeridad y rendición de cuentas.*—**SEGUNDO.** *Esta Sala Superior opina que es constitucional el inciso a) de la fracción IV del Artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.*"

8. Informe del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Por proveído de diez de enero de dos mil veintitrés, este Alto Tribunal tuvo al secretario ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco rindiendo el informe solicitado, por el cual, entre otras cosas, informó que el **próximo proceso electoral ordinario en dicha entidad iniciará la primera quincena de septiembre de la presente anualidad.**

9. Pedimentos. El fiscal general de la República y la consejera jurídica del Ejecutivo Federal no formularon manifestación o pedimento alguno.

10. Alegatos. El once de febrero de dos mil veintitrés, la delegada del partido político local "HAGAMOS" formuló sus alegatos; y por su parte, el veintisiete de marzo siguiente, el director de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica



dica de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco vertió los suyos. Todo lo cual fue acordado de conformidad, según consta en autos.

11. **Cierre de la instrucción.** El veintiocho de marzo de dos mil veintitrés, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023³ de veintiséis de enero de dos mil veintitrés.

13. Lo anterior, porque un partido político local del Estado de Jalisco planteó la posible contradicción entre la Constitución General y el artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política de dicha entidad federativa,

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

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

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro."

² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

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

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

³ Acuerdo General 1/2023:

"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."



reformado mediante Decreto 28826/LXIII/22, publicado el veintisiete de octubre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

II. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

14. La norma impugnada por el presidente de la Coordinación Ejecutiva Estatal del partido político local "HAGAMOS" del Estado de Jalisco es el inciso a) de la fracción IV del artículo 13 de la Constitución Política de esa entidad federativa, reformado mediante Decreto 28826/LXIII/22, publicado el veintisiete de octubre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

15. A continuación, se transcribe el texto íntegro del decreto materia de este asunto:

"ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, para quedar como sigue:

"Artículo 13. ...

"IV. ...

"a) El financiamiento público para partidos políticos locales y nacionales que hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior, se otorgará conforme a lo establecido en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. ...'

"TRANSITORIOS

"PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el periódico oficial 'El Estado de Jalisco'.



"SEGUNDO. Se autoriza al titular del Poder Ejecutivo del Estado para hacer los ajustes presupuestales necesarios para el cumplimiento del presente decreto.

"TERCERO. El instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco debe realizar las adecuaciones y ajustes presupuestales correspondientes en las prerrogativas para los partidos políticos emitiendo Acuerdo General que se ajuste al presente decreto."

16. Del artículo transcrito se advierte esencialmente que:

1. La manera de calcular el financiamiento público que se otorgará a los partidos políticos locales y nacionales que hayan obtenido el tres por ciento (3 %) de la votación válida en el proceso anterior, se regirá conforme al artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos;⁴ y

⁴ 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



2. Dicho financiamiento se distribuirá de la siguiente manera:

a) Treinta por ciento (30 %) de la cantidad que resulte, entre los partidos políticos de forma igualitaria.

o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y,

"III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta Ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

"c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

"I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

"II. El Consejo General, a través de la Unidad Técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior; y,

"III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

"2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

"a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total 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."



b) Setenta por ciento (70 %) de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior.

III. OPORTUNIDAD

17. 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

18. En este caso, el Decreto 28826/LXIII/22 fue publicado el veintisiete de octubre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"; por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del viernes veintiocho de octubre al sábado veintiséis de noviembre de dos mil veintidós.

19. En ese sentido, si el escrito de demanda fue depositado en el buzón judicial de este Alto Tribunal el **jueves veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós, entonces su presentación fue oportuna**, dado que se presentó el antepenúltimo día previo a que finalizara el término con que contaba para ello.

IV. LEGITIMACIÓN

20. El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigentes nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales y locales o sólo

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."



estas últimas, según corresponda. Por su parte, el numeral 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶ establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contras leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigentes nacionales o estatales, cuando así corresponda.

21. Sobre esa base, una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por los partidos políticos, según sea el caso, en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias y para lo cual debe observarse que:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso);

c) Quien suscriba a su nombre y representación cuenta con facultades para ello; y,

d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

22. En este caso, este Tribunal Pleno considera que la parte demandante ha acreditado su legitimación para promover la demanda que da lugar al presente asunto.

23. Se sostiene lo anterior porque se advierte que el demandante es un partido político local con registro ante el Instituto Electoral y de Participación

⁶ "Artículo 62. ...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."



Ciudadana del Estado de Jalisco, según se advierte de autos donde obra el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, con el que se resuelve la solicitud de registro como partido político local ante este organismo electoral, de la agrupación política estatal denominada "HAGAMOS", con número IEPC-ACG-025/2020; así como el acuerdo, que también obra en autos, de veinticuatro de octubre de dos mil veintidós, donde el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco reconoce a Ernesto Rafael Gutiérrez Guízar como presidente del partido político accionante.

24. Sobre esa base, el partido político local "HAGAMOS" del Estado de Jalisco promueve esta acción de inconstitucionalidad por conducto de su presidente de la Coordinación Ejecutiva Estatal, Ernesto Rafael Gutiérrez Guízar, quien tiene la representación del partido en términos del artículo 28, fracción VII, de los Estatutos del partido político "HAGAMOS" del Estado de Jalisco,⁷ pues de ahí se desprende que son facultades y obligaciones de la presidencia de la Coordinación Ejecutiva Estatal representar al partido, ante personas físicas o morales y toda clase de tribunales, autoridades e instituciones, con las más amplias facultades de un apoderado general para pleitos y cobranzas.

25. Lo anterior, con independencia de que también se haya anexado al escrito de demanda la copia certificada de la escritura pública número 32,696, expedida por el Notario Público No. 4 de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, en el que se hace constar la designación de Ernesto Rafael Gutiérrez Guízar como presidente de la agrupación política del Estado de Jalisco "HAGAMOS", para el periodo 2020-2023.

26. Por tanto, si en el caso, el presidente de la Coordinación Ejecutiva Estatal de Jalisco del partido político "HAGAMOS" promovió la presente acción de

⁷ **Artículo 28.** Son facultades y obligaciones de la presidencia de la Coordinación Ejecutiva Estatal, las siguientes: ...

"VII. Representar al partido, ante personas físicas o morales y toda clase de tribunales, autoridades e instituciones, con las más amplias facultades de un apoderado general, para pleitos y cobranzas; actos de administración y de dominio, incluyendo las facultades especiales en los términos establecidos en las leyes y códigos correspondientes, así como la expedición de títulos de crédito y la autorización de egresos por parte del partido."



inconstitucionalidad en contra del artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco y el accionante plantea que dichas disposiciones resultan violatorias de derechos fundamentales, concretamente, la manera en que se realizará el financiamiento público ordinario local para los partidos políticos nacionales, entonces es inconcuso que **el promovente está legitimado para impugnar esa norma de naturaleza electoral local.**

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

27. Debido a que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente por ser de orden público, 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.

28. El Poder Legislativo del Estado de Jalisco expone que la parte accionante carece de interés jurídico, pues no acredita encontrarse situada ante una afectación derivada de la reforma que combate, toda vez que el artículo 13 de la Constitución Local, aquí impugnado, permite a todos los partidos políticos contar con las mismas posibilidades para acceder al financiamiento público; por ende, no existe violación constitucional alguna al partido promovente.

29. Lo anterior, porque considera que la reforma impugnada tiene como finalidad situar a todos los partidos políticos en igualdad de circunstancias y así estar en posibilidad de acceder al financiamiento público de manera equitativa y proporcional. Ello se traduce en que el promovente no se encuentra en una situación de agravio que permita acudir al presente medio de control constitucional, pues del decreto combatido se desprende que todos los partidos políticos, tanto nacionales como locales, tendrán las mismas posibilidades para el reparto presupuestal correspondiente. De este modo no existe la inconstitucionalidad que reclama el accionante y, por ende, no se demuestra que exista afectación alguna al partido accionante.

30. La causa de improcedencia propuesta debe desestimarse ya que para poder estudiarla y afirmar si se actualiza o no *es preciso dilucidar previamente* si derivado de la reforma impugnada el partido político local sufre un menoscabo con la emisión de la norma impugnada o, si como aduce el Congreso del Estado



de Jalisco, el decreto combatido permitirá una distribución del mencionado financiamiento en un plano de igualdad, equidad y proporcionalidad, sin distinción ni exclusión alguna.

31. Lo anterior involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del asunto, por lo que debe desestimarse, según lo ha sostenido el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 36/2004.⁸

32. Así, al quedar desestimada la causa de improcedencia formulada por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, y sin que este Tribunal Pleno advierta la actualización de alguna otra de oficio, corresponde analizar los conceptos de invalidez planteados en la demanda de acción de inconstitucionalidad.

VI. CONSIDERACIONES PREVIAS

33. Para mejor entendimiento, es pertinente hacer una narración de los antecedentes del asunto y señalar aquellos precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en que se ha efectuado un pronunciamiento sobre la manera en que el legislador local del Estado de Jalisco ha destinado y distribuido el financiamiento público a los partidos políticos nacionales y locales, hasta llegar a la emisión de la norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad.

a) Acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017.

⁸ Tesis de jurisprudencia P/J. 36/2004 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2004, Tomo XIX, página 865, con registro digital: 181395, que dice: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una Acción de Inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."



34. En el presente asunto, diversos partidos políticos, entre ellos el Partido Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Morena, presentaron escritos de demanda que dieron origen a la acción de inconstitucionalidad **38/2017** y sus acumuladas **39/2017 y 60/2017**.⁹

35. Cabe precisar que, en lo que aquí interesa, en dicho precedente se controvertió, entre otros, el artículo 13, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, vigente en el año dos mil diecisiete, de contenido siguiente:

"Artículo 13. Los partidos políticos son entidades de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y determinarán y harán públicos los criterios para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores y municipios.

"...

"IV. La ley establecerá las condiciones y mecanismos para que los partidos políticos estatales y nacionales tengan acceso al financiamiento público local destinado al cumplimiento de sus fines. El financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales o estatales que mantengan su registro después de cada elección, se compondrán de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto en año de elecciones, así como para actividades específicas de conformidad a las siguientes bases:

⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 28 de agosto de 2017.



"a) El financiamiento público para partidos políticos locales que mantengan su registro después de cada elección, se otorgará conforme a lo establecido en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos. Los partidos políticos nacionales que mantengan su acreditación en el Estado después de cada elección, tendrán derecho a recibir financiamiento público estatal para financiar los gastos de las actividades ordinarias por lo que en los años que no se celebren elecciones en el Estado, se fijará anualmente multiplicando el padrón electoral local, por el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. En años electorales el financiamiento para actividades ordinarias **se fijará anualmente, multiplicando el número total de los votos válidos obtenidos en la elección a diputados, por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.** El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % 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 gobernador, diputados locales y ayuntamientos, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados locales y ayuntamientos, equivaldrá al treinta por ciento del financiamiento por actividades ordinarias. Este financiamiento se otorgará independientemente del que corresponda conforme al inciso anterior; y, ..."

36. En sesión de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, específicamente sobre el estudio relativo al artículo 13, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, vigente en el año dos mil diecisiete, el Pleno de este Alto Tribunal reconoció la validez de dicha normativa impugnada.



37. Ello porque, si bien tratándose del financiamiento público para los partidos locales, la Ley General de Partidos Políticos da pautas precisas para su otorgamiento y distribución, tratándose del financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales únicamente establece la obligación de otorgarlo, **dejando en libertad de configuración a las entidades federativas para establecer las reglas para su otorgamiento**, siempre y cuando se cumpla con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, que dispone que la legislación estatal electoral **debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa –mas no igualitaria–, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes**, así como las tendencias a la obtención del voto durante los procesos electorales.

b) Acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020.

38. En el presente asunto, distintos partidos políticos, entre ellos el partido político SOMOS de Jalisco, Morena, y PRD de Jalisco, presentaron escritos de demanda que dieron origen a la acción de inconstitucionalidad **165/2020** y sus acumuladas **166/2020 y 234/2020**.¹⁰

39. Es pertinente señalar que, en lo que aquí interesa, en dicho precedente se controvertió, entre otros, el artículo 13, fracción IV, incisos a) y d), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, vigente en el año dos mil veinte, de contenido siguiente:

"Artículo 13. Los partidos políticos son entidades de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus

¹⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 29 de septiembre de 2020.



órganos, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, garantizarán a las mujeres el ejercicio de sus derechos políticos y electorales libres de violencia política, determinarán, y harán públicos los criterios para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores y municipales.

"...

"IV. La ley establecerá las condiciones y mecanismos para que los partidos políticos estatales y nacionales tengan acceso al financiamiento público local destinado al cumplimiento de sus fines. El financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales o estatales que mantengan su registro después de cada elección, se compondrán de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto en año de elecciones, así como para actividades específicas de conformidad a las siguientes bases:

"a) Los partidos políticos estatales que mantengan su registro, así como los nacionales que mantengan su acreditación en el estado, después de cada elección, tendrán derecho a recibir financiamiento público estatal para financiar los gastos de las actividades ordinarias por lo que en los años que no se celebren elecciones en el estado, se fijará anualmente multiplicando el padrón electoral local, por **el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización**. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. En años electorales el financiamiento para actividades ordinarias se fijará anualmente, multiplicando el número total de los votos válidos obtenidos en la elección a diputados, **por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización**. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"...



"d) Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro o acreditación con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado su registro o acreditación legal no cuenten con representación en el Congreso del Estado, tendrán derecho a financiamiento otorgándole a cada partido político el 2 % 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 el gasto de campaña un monto equivalente al 50 % del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le hayan correspondido; dichas cantidades, serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surte efectos el registro o acreditación y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año. Así mismo participaran del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público, sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria."

40. En sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte, sobre el estudio relativo al artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, vigente en el año dos mil veinte, el Pleno de este Máximo Tribunal resolvió, por un lado, reconocer la validez de la porción normativa "*nacionales que mantengan su acreditación en el estado, después de cada elección, tendrán derecho a recibir financiamiento público estatal para financiar los gastos de las actividades ordinarias por lo que en los años que no se celebren elecciones en el estado, se fijará anualmente multiplicando el padrón electoral local, por el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*". Lo anterior, en esencia, reiterando el criterio emitido en el precedente señalado en el inciso a), es decir, que **las entidades federativas gozan de libertad configurativa para determinar la manera en la que los partidos políticos nacionales recibirán financiamiento local.**

41. Por otro lado, en esa misma sentencia, se determinó declarar la invalidez del artículo 13, fracción IV, inciso a), en la porción normativa "*estatales que mantengan su registro, así como los ...*"; ello debido a que, en lo que respecta a los partidos políticos locales, las entidades federativas no deben disminuir el porcentaje de sesenta y cinco por ciento (65 %) del valor diario de la Unidad y Medida de Actualización a que hace referencia el diverso 51, punto 1, inciso a),



fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos,¹¹ es decir, en ese rubro de fijación del financiamiento público estatal para los gastos de las actividades ordinarias anuales que corresponde a los partidos políticos estatales no forma parte de su libertad configurativa.

42. Así, en razón de que la invalidez de dicha porción normativa causaría un vacío normativo y, por ende, falta de certeza respecto del financiamiento público de los partidos políticos estatales que mantuvieran su registro, en la sentencia previamente señalada también se determinó la reviviscencia del artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, previo a su reforma mediante el Decreto 27917/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el uno de julio de dos mil veinte.

En dadas circunstancias, la manera en la que se fijaba el financiamiento público anual de los partidos políticos locales era multiplicando el padrón electoral local por el sesenta y cinco por ciento (65 %) del valor diario de la Unidad y Medida de Actualización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos.

Por su parte, para determinar el correspondiente a los partidos políticos estatales, se debía multiplicar el padrón electoral local por el veinte por ciento (20 %) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

VII. SÍNTESIS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

43. Aclarado lo anterior, el decreto de reforma objeto de análisis en la presente acción de inconstitucionalidad, se publicó en el Periódico Oficial "El Estado

¹¹ "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."



de Jalisco" el jueves veintisiete de octubre de dos mil veintidós, mediante el cual se reformó el artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco para quedar como sigue:

NORMA ANTERIOR A LA REFORMA	NORMA POSTERIOR A LA REFORMA
<p>"Artículo 13.</p> <p>"...</p> <p>"IV.</p> <p>"...</p> <p>"(NOTA: EL 29 DE SEPTIEMBRE DE 2020, EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LOS CONSIDERANDOS OCTAVO, NOVENO, TEMA 3.1, DÉCIMO PRIMERO, DÉCIMO CUARTO Y DÉCIMO QUINTO, ASÍ COMO EN LOS RESOLUTIVOS TERCERO Y QUINTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/2020 Y SUS ACUMULADAS 166/2020 Y 234/2020, DECLARÓ LA INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA DEL INCISO a) DE LA FRACCIÓN IV DE ESTE ARTÍCULO INDICADA CON MAYÚSCULAS, Y DETERMINÓ LA REVIVISCENCIA DE SU TEXTO ANTERIOR, LA CUAL SURTIÓ EFECTOS EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2020 DE ACUERDO A LAS CONSTANCIAS QUE OBRAN EN LA SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. [EL TEXTO CUYA REVIVISCENCIA SE DETERMINÓ ES:</p> <p><u>"a) El financiamiento público para partidos políticos locales que mantengan su registro después de cada elección, se otorgará conforme a lo establecido en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos. Los partidos políticos nacionales que mantengan su acreditación en el</u></p>	<p>"Artículo 13.</p> <p>"...</p> <p>"IV.</p> <p>"...</p> <p>"a) El financiamiento público para partidos políticos locales y nacionales que hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior, se otorgará conforme a lo establecido en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. ..."</p>



estado después de cada elección, tendrán derecho a recibir financiamiento público estatal para financiar los gastos de las actividades ordinarias por lo que en los años que no se celebren elecciones en el estado, se fijará anualmente multiplicando el padrón electoral local, por el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. En años electorales el financiamiento para actividades ordinarias se fijará anualmente, multiplicando el número total de los votos válidos obtenidos en la elección a diputados, por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior."] DICHA SENTENCIA PUEDE SER CONSULTADA EN LA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA <http://www.scjn.gob.mx/>.

(REFORMADO, P.O. 1 DE JULIO DE 2020)

"a) Los partidos políticos ESTATALES QUE MANTENGAN SU REGISTRO, ASÍ COMO LOS nacionales que mantengan su acreditación en el estado, después de cada elección, tendrán derecho a recibir financiamiento público estatal para financiar los gastos de las actividades ordinarias por lo que en los años que no se celebren elecciones en el estado, se fijará anualmente multiplicando el padrón



electoral local, por el veinte por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. En años electorales el financiamiento para actividades ordinarias se fijará anualmente, multiplicando el número total de los votos válidos obtenidos en la elección a diputados, por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El 30 % de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior."

44. Del cuadro comparativo se advierte que, antes y después de su reforma, el enunciado normativo, incluso ahora impugnado, contiene dos mandatos normativos. Por un lado, establece 1) cómo se cuantificará el financiamiento público local para los partidos políticos locales y nacionales; y, por otro lado, 2) establece cómo será distribuido dicho financiamiento.

45. Tal como se advierte de la tabla comparativa, la distribución del financiamiento público de los partidos políticos en la entidad federativa, quedó determinada en el texto del artículo impugnado, en términos prácticamente idénticos (30 % y 70 %), ya que lo que realmente se modificó es del **aumento de presupuesto a los partidos políticos nacionales** (pues con la nueva fórmula que remite al artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, en vez de calcularse con base al 20 % de la UMA, se calcula con base al 65 % del valor diario de la Unidad y Medida de Actualización).

46. Ahora bien, inconforme con dichos mandatos normativos, el partido político accionante argumenta que contravienen los principios de seguridad



jurídica y de certeza, contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, porque no es razonable, proporcional ni equitativo, ya que su reforma tuvo por objeto establecer un porcentaje mayor para el reparto de las prerrogativas a los partidos políticos nacionales con acreditación local, al pasar de un factor para la fórmula de obtención del financiamiento de un veinte por ciento (20 %) a un sesenta y cinco por ciento (65 %) del valor diario de la Unidad y Medida de Actualización multiplicado por el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, conforme al numeral 51 de la Ley General de Partidos Políticos; de modo que el decreto legislativo carece de una debida fundamentación y motivación.

47. Asimismo, que dicha reforma resulta regresiva y trasciende de manera directa a los partidos políticos y a la ciudadanía jalisciense porque tiene un impacto negativo en el gasto público ejercido por el Estado al representar un aumento de más de doscientos por ciento (200 %) en favor de los partidos políticos nacionales con acreditación local, lo que trae como consecuencia establecer un desequilibrio entre partidos políticos nacionales y locales, el cual es injustificado y desproporcional entre los participantes en las contiendas electorales, contraviniendo lo dispuesto en la base II del artículo 41 y el inciso g) de la fracción IV del diverso 116, ambos de la Constitución Federal.

48. Dado que la reforma impugnada implica un aumento desmedido del costo de los partidos políticos nacionales con acreditación estatal, se violenta el principio de austeridad, previsto en el artículo 111 de la Constitución Local. Ello, pues ahí se establece que los servidores públicos de los órganos del poder público del Estado y cualquier otro ente, órgano y organismo público estatal o municipal, dentro del cual el accionante considera incluidos los partidos políticos deben ejercer el recurso público bajo los principios de austeridad, disciplina presupuestal, racionalidad, certeza y demás requisitos establecidos en rango constitucional y legal.

49. El aumento en el porcentaje aprobado carece de una justificación objetiva, coherente y racional y ocasiona un desequilibrio entre partidos políticos nacionales y locales, contraviniendo lo dispuesto por la base II del artículo 41 y el inciso g) de la fracción IV del diverso 116, ambos de la Constitución Federal.

50. A efecto de dar respuesta a los conceptos de invalidez del partido político accionante, en primer lugar, este Pleno hará referencia al parámetro de



regularidad constitucional que ha venido sosteniendo en relación con el tema de financiamiento público local para los partidos políticos nacionales; y, en segundo lugar, se realizará el análisis de la norma impugnada.

51. 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.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

A. Parámetro de regularidad constitucional.

52. Este Alto Tribunal ha precisado¹² que el artículo 41, fracción II, párrafo segundo, incisos a), b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹³ regula el régimen electoral aplicable a las elecciones federales y, en lo que interesa, establece las bases para calcular los montos del financiamien-

¹² Véase la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 3/2022 y sus acumuladas 8/2022, 10/2022, 16/2022 y 17/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, 1 de septiembre de 2022. En ella se recoge la acción de inconstitucionalidad 176/2021 y su acumulada 177/2021, resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 21 de febrero de 2022, así como la diversa acción de inconstitucionalidad 269/2020 y sus acumuladas 270/2020 y 271/2020, resueltas por el Pleno en la sesión de 7 de diciembre de 2020 y la acción de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018, resueltas por el Pleno en la sesión de 5 de septiembre de 2019, donde se invocó lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 5/2015; 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016; 97/2016 y su acumulada 98/2016; 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017; 50/2017 y 78/2017 y su acumulada 79/2017.

¹³ "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:



to público que reciben los partidos políticos nacionales para el sostenimiento de sus actividades, así como su distribución en los procesos electorales federales.

53. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴ –que establece el régimen relativo a

"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."

¹⁴ 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."



las elecciones locales– prevé que, de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución Federal y en las leyes generales en la materia, la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban equitativamente financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendencias a la obtención del voto durante los procesos electorales.

54. En esa lógica, y mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se expidió la Ley General de Partidos Políticos, la cual tuvo su fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal.¹⁵

55. Así, la Constitución Federal otorga competencia al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuirán competencias entre la Federación y las entidades federativas en la materia que involucre a partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales; ello conforme a las bases de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

56. Sobre esa base, la Ley General de Partidos Políticos aludida 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.¹⁶

¹⁵ "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."

¹⁶ "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; ..."



57. En sus artículos 23 y 26 se precisa que son derechos de los partidos políticos –nacionales y locales– acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del diverso 41 de la Constitución Federal, la propia ley general en comento y las demás leyes federales o locales aplicables, que –como se indicó– establece que para el financiamiento público debe sujetarse a un piso mínimo de distribución, esto es, un treinta por ciento (30 %) de forma igualitaria y el setenta por ciento (70 %) restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido.¹⁷

58. Específicamente, en el artículo 50 de la citada Ley General de Partidos Políticos se establece que los entes políticos –nacionales y locales– tienen derecho a recibir financiamiento público para desarrollar sus actividades, que se distribuirá de manera equitativa conforme a lo establecido en el diverso 41, base II, de la Constitución Federal y en las Constituciones Locales.¹⁸

59. Asimismo, en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos¹⁹ se prevé que esos entes políticos –nacionales y locales– tienen derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios.

¹⁷ Ley General de Partidos Políticos

"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos: ...

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales; ..."

"Artículo 26.

"1. Son prerrogativas de los partidos políticos: ...

"b) Participar, en los términos de esta Ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades; ..."

¹⁸ "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."

¹⁹ "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:



60. Particularmente, por cuanto se refiere al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, en el inciso a) del punto 1 de ese artículo 51 se

"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

"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



precisa que el Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, en el caso de los partidos políticos locales, determinarán anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos.

61. Para ello, respectivamente, se multiplicarán el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento (65 %) del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales (debiéndose entender la Unidad de Medida y Actualización).²⁰

62. Es el resultado de esa operación lo que constituye **el financiamiento público anual de los partidos políticos –respectivamente nacionales o locales– por sus actividades ordinarias permanentes**, el cual se distribuirá en la forma que establece el inciso a), base II del artículo 41 de la Constitución Federal. Esto es, el treinta por ciento (30 %) entre los partidos políticos en forma

"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."

²⁰ Artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de veintisiete de enero de dos mil dieciséis, que a la letra dice: "Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización."



igualitaria y el setenta por ciento (70 %) restante de conformidad con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

63. Por su parte, el artículo 52 de la aludida Ley General de Partidos Políticos²¹ estipula que para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales, deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate, y que **las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con dicha estipulación se establecerán en las legislaciones locales respectivas.**²²

B. Análisis de la norma impugnada.

64. Asentado el marco normativo, debe decirse que resultan **infundados** los argumentos planteados. Esto es así porque, en relación con el establecimiento del financiamiento público local de los partidos políticos nacionales, este Tribunal Pleno ha sostenido que su regulación se encuentra dentro del ámbito de configuración legislativa de las entidades federativas, en lo que respecta tanto a su aumento,²³ como a su reducción.²⁴

²¹ "Artículo 52.

"1. Para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.

"2. Las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con lo previsto en el párrafo anterior se establecerán en las legislaciones locales respectivas."

²² En relación con el parámetro de control constitucional, véase la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 3/2022 y sus acumuladas 8/2022, 10/2022, 16/2022 y 17/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, 1 de septiembre de 2022.

²³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 26/2005, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo y Ministra encargada del engrose: Margarita Beatriz Luna Ramos, 6 de octubre de 2005.

²⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 3/2022 y sus acumuladas 8/2022, 10/2022, 16/2022 y 17/2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, 1 de septiembre de 2022. En ella se recoge la Acción de Inconstitucionalidad 176/2021 y su acumulada 177/2021, resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 21 de febrero de 2022, así como la diversa acción de inconstitucionalidad 269/2020 y sus acumuladas



65. Como se señaló previamente, en lo que es materia de la litis, la norma impugnada modificó cómo se establece que el financiamiento público local para partidos políticos nacionales con derecho a recibirlo, señalando que éste se otorgará conforme a lo establecido en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos.

66. Esto último se traduce en que se multiplicarán el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento (65 %) del valor diario de la Unidad y Medida de Actualización, lo que significa un aumento en dicho financiamiento en comparación con el que prevalecía previo a la reforma que aquí se pone en tela de juicio, el cual era del veinte por ciento (20 %) de la Unidad de Medida y Actualización.

67. El esquema de distribución del financiamiento resulta constitucional, ya que de conformidad con lo sostenido por este Alto Tribunal, las entidades federativas tienen libertad de configuración siempre que cumplan con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁵

270/2020 y 271/2020, resueltas por el Pleno en la sesión de 7 de diciembre de 2020 y la Acción de Inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas 102/2018, 103/2018 y 104/2018, resueltas por el Pleno en la sesión de 5 de septiembre de 2019, donde se invocó lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 5/2015; 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016; 97/2016 y su acumulada 98/2016; 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017; 50/2017 y 78/2017 y su acumulada 79/2017.

²⁵ 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."



68. Ésta dispone que, de conformidad con las bases establecidas en la propia Carta Magna 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.

69. Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias como prerrogativas de los partidos políticos, entre las que se encuentra el financiamiento público.

70. El artículo 52, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos dispone que, en caso de que se cumpla la condición prevista en el párrafo 1, esto es, que se obtenga el tres por ciento (3 %) de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior, **las reglas que determinen el financiamiento público local de los partidos políticos nacionales se establecerán en las legislaciones locales respectivas.**

71. Así, en el caso del financiamiento público estatal para los partidos políticos locales, la Ley General de Partidos Políticos da pautas precisas para su otorgamiento y distribución –como lo reconoce la primera parte del párrafo impugnado–. En el caso del financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales, sólo establece la obligación de proporcionarlo, dejando en libertad de configuración a las entidades federativas para establecer las reglas para su otorgamiento.

72. Esto último es así, incluso si se toma en consideración lo establecido en el artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos, que señala lo siguiente:

"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos:



"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales; ..." (Énfasis añadido)

73. Ello porque la reducción del financiamiento público, en el caso de los partidos políticos nacionales que contienden en la entidad federativa no se basa en el financiamiento público que las dirigencias nacionales reciben, sino en el diferente posicionamiento frente a la ciudadanía local por la fuerza nacional que representan; aunado a que esa prohibición nada dice sobre el eventual aumento que se otorgará a los partidos políticos nacionales.

74. Tampoco existe antinomia con el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, porque dicha norma se refiere exclusivamente al financiamiento público estatal de los partidos políticos locales y al financiamiento público federal de los partidos nacionales que contienden en las elecciones federales, mas no al financiamiento estatal de los partidos políticos nacionales.

75. Así, con independencia de que el Texto Constitucional no establezca que el financiamiento público para los partidos políticos sea *igualitario*, sino que debe ser *equitativo*, si el legislador, partiendo del contexto que permea en esa entidad federativa, y en uso de su libertad configurativa, consideró la necesidad de homologar el financiamiento estatal para los partidos políticos nacionales y los locales, para lo cual tuvo que aumentar el correspondiente para los primeros en mención, ello es acorde con la Constitución Federal al ser parte de una libertad legislativa por ella reconocida.

76. Esto último ya que, por definición, la libertad configurativa estatal permite al legislador un margen de discrecionalidad cuyo límite sólo son las condiciones constitucionales, lo que en este caso no se traspasa dado que la norma impugnada fue confeccionada respetando las directrices del artículo 116, frac-



ción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Máxime que para establecer su cuantificación se replica el contenido de la Ley General de Partidos Políticos.

77. A mayor abundamiento, la norma local impugnada no transgrede el principio de equidad que rige su distribución, toda vez que, tal y como se advierte de su contenido, es claro que su definición es acorde al piso mínimo treinta por ciento (30 %) que se encuentra establecido en el artículo 41 constitucional y la Ley General de Partidos Políticos, el cual es determinado en función de que, **tanto los partidos políticos nacionales como locales**, hayan obtenido el tres por ciento (3 %) de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior, ello ciñéndose a las reglas del artículo 52 de dicho ordenamiento legal.

78. Lo anterior es así, si se tiene en consideración que las reglas de distribución equitativa del financiamiento público tienen como objetivo garantizar que los partidos políticos (nacionales y locales) cuenten con las mismas oportunidades y condiciones para: 1) realizar sus actividades ordinarias; y, 2) participar en procesos electorales.²⁶

79. Por tanto, el aumento en la distribución de financiamiento público motivo de análisis, y que repercute directamente en los partidos políticos nacionales con participación local, sujetado al mecanismo regulado por el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, es equitativo en la medida en que no sobrepasa el tope constitucional y legal que se traduce en una escala de setenta y treinta por ciento (70-30 %), máxime que, como ha quedado precisado, es criterio de este Alto Tribunal que la distribución precisada es una actividad que nace de la libertad configurativa legislativa de las entidades federativas.

80. En otras palabras, con tal aumento no se genera un estado de inequidad entre los partidos políticos locales respecto de los nacionales, e inclusive

²⁶ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 15 de octubre de 2015; y la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 26/2005, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo y Ministra encargada del engrose: Margarita Beatriz Luna Ramos, 6 de octubre de 2005.



teniendo en cuenta el nivel de presencia social con los gobernados, ya que la distribución regulada en la norma impugnada se ajusta, por un lado, a la base legal de la propia Ley General de Partidos Políticos y, por otro y más importante, es acorde a las bases establecidas en la Constitución que, se enfatiza, prevé un mínimo de distribución igualitaria para garantizar la equidad, esto es, el treinta por ciento (30 %).

81. Similar consideración sostuvo esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, tomando como eje para analizar la constitucionalidad de una modificación a la distribución local de financiamiento público a partidos políticos, precisamente, el piso mínimo de treinta por ciento (30 %) regulado constitucionalmente, luego, si dicho piso mínimo se estimase reducido, entonces ocurriría una transgresión desde el principio de equidad referido.

82. Es así que ante la libertad de configuración que tienen las entidades federativas y que, como ha quedado evidenciado no se transgreden las reglas de equidad, conforme al artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 52, punto 2, de la Ley General de Partidos Políticos, se consideran **infundados** los conceptos de invalidez esgrimidos por los demandantes.

83. Derivado de lo expuesto, resultan también **infundados**, los restantes argumentos esgrimidos por el partido político accionante; no sólo porque todos sus planteamientos parten –de alguna manera– de que el legislador local no tiene a su alcance una libertad configurativa tal que pueda confeccionar una norma como la aquí impugnada –que como ya se vio, sí está a su alcance–, sino porque sus planteamientos no evidencian que dicho resultado legislativo se encuentre fuera del marco constitucional.

84. En principio, debe precisarse que, en su demanda, el promovente al hacer alusión al argumento relativo a la falta de motivación y fundamentación, considera que ello ocasiona una violación al procedimiento legislativo porque el legislador confeccionó una norma sin cumplir con esos requisitos; sin embargo, esos tópicos no generan la necesidad de estudiar minuciosamente el proceso



legislativo, dado que no se alegan cuestiones formales que llevaran a evidenciar la falta de observancia a las reglas que lo rigen, sino que la parte accionante hace valer esos tópicos como un vicio que contiene la normativa impugnada.

85. Sin que sea el caso analizar el cumplimiento de la fundamentación y motivación de la norma de forma reforzada porque al versar ésta sobre el otorgamiento de financiamiento local a partidos políticos nacionales, de suyo descarta la exigencia de una motivación legislativa reforzada en tanto que no regula, ni se encuentra en debate, la afectación a alguna categoría sospechosa con la implementación de la reforma.²⁷

86. Así, lo hasta aquí expuesto muestra que es infundada la aseveración del ente político actor, relativo a que la reforma impugnada no está debidamente fundada ni motivada y que, incluso, requeriría una motivación reforzada, violando con ello los principios de certeza, legalidad y objetividad que debe regir la vida democrática del país.

²⁷ Véase en lo conducente la jurisprudencia de la Segunda Sala de este Alto Tribunal 2a./J. 14/2019 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"AVIACIÓN CIVIL. LA MOTIVACIÓN LEGISLATIVA EN LA EXPEDICIÓN DE LAS NORMAS QUE REGULAN LOS DERECHOS DE LOS PASAJEROS NO DEBE SER REFORZADA. En la jurisprudencia P./J. 120/2009, de rubro: 'MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.', el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la motivación legislativa puede ser reforzada u ordinaria según se trate del valor que se encuentre en juego y del derecho que se estime violado, aceptándose que la primera se exige cuando se detecta alguna 'categoría sospechosa', es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate, mientras que la segunda tiene lugar cuando no existe peligro y, por tanto, no debe valorar de una manera específica las circunstancias concretas del caso, pues no subyace algún tipo de riesgo de merma en un derecho fundamental, o bien, constitucionalmente análogo, sino que se da en campos como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental. En esa medida, las normas de la Ley de Aviación Civil que regulan las compensaciones e indemnizaciones que deben pagar las aerolíneas en beneficio de los pasajeros y otros derechos, no requiere una motivación reforzada en cuanto al tipo de afectaciones económicas que pudieran ocasionarse a las aerolíneas, sino que basta que el legislador expusiera las razones que lo condujeron a considerar necesario establecerles sanciones, circunstancia que sí aconteció, pues en el procedimiento legislativo respectivo se explicó la realidad del transporte aéreo en el país, se evidenciaron las prácticas irregulares de las aerolíneas, incluso violatorias de la libre competencia, y se expusieron incluso estadísticas y valores demostrativos de las afectaciones causadas a los consumidores o pasajeros."



87. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las autoridades legislativas satisfacen el requisito de fundamentación cuando actúan dentro de las atribuciones que les confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y que la motivación se cumple cuando las leyes se refieran a relaciones sociales que exijan regularse jurídicamente, lo que hace innecesario que cada norma deba ser materia de una motivación específica.²⁸

88. Y como ha quedado evidenciado, en este caso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a los Congresos Locales –en este caso el de Jalisco– a legislar lo atinente al financiamiento público de los partidos políticos nacionales, según se desprende del artículo 116, fracción IV, inciso g), de la propia Constitución Federal;²⁹ y lo mismo sucede en el caso de la motivación, porque el financiamiento público para partidos políticos es una prerrogativa que debe regularse por mandato constitucional, según ya ha quedado visto. De ahí lo infundado del argumento hecho valer.

89. En segundo término, como ya se indicó, el financiamiento público para partidos políticos es una prerrogativa, premisa de la que se debe partir a efecto de concluir que, contrario a lo que propone el partido accionante, con la reforma impugnada no se violenta el principio de regresividad en materia de derechos humanos, previsto en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

90. Lo anterior, también fue analizado al resolver la acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020,³⁰ en el sentido de que

²⁸ Tesis de jurisprudencia sin número, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 239, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."

²⁹ "Artículo 116.

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizaran 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."

³⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 29 de septiembre de 2020.



el financiamiento público constituye una prerrogativa que, por definición, no implica que su acceso sea una restricción a un derecho humano en sí mismo. En dado caso en realidad se estaría en presencia de una progresividad en esa prerrogativa debido a que ella, de suyo, significa una protección de un derecho humano, en tanto que se está otorgando financiamiento público para lograr los fines del ente político; máxime cuando para establecer su cuantificación se replica el contenido de la Ley General de Partidos Políticos.

91. En dicho precedente la Primera Sala de este Alto Tribunal señaló, en la jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.),³¹ que el principio de progresividad previsto en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un mandato que ordena ampliar el alcance y protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, el cual tiene un aspecto positivo y uno negativo, y es éste el que interesa al caso.

92. Asimismo, destacó que, ese aspecto negativo impone la prohibición a la regresividad a las autoridades de modo que el legislador tiene prohibido emitir

³¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 189, registro digital: 2015305, de rubro y texto: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS. El principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar)."



actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocían a los derechos humanos.

93. En ese sentido, el principio de progresividad tiene por objeto la protección de derechos humanos, razón por la que no debe dejarse de lado que el financiamiento público constituye una prerrogativa para los partidos políticos y candidaturas independientes, lo cual se refiere de manera directa a la protección de un derecho humano.

94. En dadas circunstancias, el hecho de que el financiamiento público sea una prerrogativa para que las personas, mediante los partidos políticos, participen en los procesos electorales y ejerzan sus derechos políticos, no incide, por sí mismo, en el derecho al voto en su vertiente activa ni pasiva. De ahí que, contrario a lo pretendido por la promovente el aumento de financiamiento público impugnado no incide directamente en los derechos políticos de los gobernados.

95. También es verdad que esa prerrogativa tiene como objeto que los partidos políticos, como entidades de interés público, y los candidatos independientes cuenten con los recursos que el Estado proporciona para llevar a cabo sus actividades dentro y fuera de procesos electorales.

96. Sobre esa base, se insiste, no existe violación al principio de progresividad –en su vertiente de prohibición de regresividad–. Primero, porque aplicado al aumento de financiamiento público, con mayoría de razón, aquí es dable replicar el criterio sostenido por este Alto Tribunal de que el financiamiento público, dada su naturaleza de prerrogativa, cuando es reducido, no puede verse de modo alguno como una restricción a un derecho humano en sí mismo. En todo caso, se trata de una medida progresiva, por las razones que ya quedaron expuestas.

97. Por otra parte, como quedó evidenciado en el apartado anterior, el artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución del Estado de Jalisco prevé que la aludida prerrogativa se calcule en los mismos términos que lo contempla la Ley General de Partidos Políticos –incluso hace una remisión expresa a su



artículo 51–, lo que de suyo significa un respeto total al precepto 116, fracción IV, constitucional, puesto que éste establece que las leyes de las entidades federativas en materia electoral deberán ser acordes con las bases constitucionales y las leyes que de ellas emanen.

98. Finalmente, de la lectura de la demanda se advierte que el partido accionante manifiesta que la norma impugnada viola los principios de austeridad y rendición de cuentas.

99. Ello lo considera así porque sostiene que con motivo de la reforma al artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución del Estado de Jalisco, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de esa entidad federativa dejó sin efectos el acuerdo IEPC-ACG-044/2022 y en su lugar emitió el diverso IEPC-ACG-057/2022 para establecer el monto del financiamiento público local que corresponde a los partidos políticos nacionales para el ejercicio de dos mil veintitrés.

100. Asimismo, señala que de este último se advierte que dicho financiamiento se incrementó, lo cual no significa una reducción del gasto público y sí una violación al principio de austeridad previsto en el artículo 111 de la Constitución del Estado de Jalisco;³² además de que ese incremento de financiamiento implica un alza en los costos que tienen los partidos políticos para la aludida entidad federativa.

101. Dicho argumento hecho valer por la accionante, resulta **infundado**, por las razones que se expresan a continuación.

³² "Art. 111. Los servidores públicos de los órganos del Poder Público del Estado, de los municipios, de los organismos con autonomía constitucional dependencias y entidades, así como cualquier otro ente, órgano u organismo público estatal o municipal, percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, misma que se integrará conforme a las leyes aplicables que será proporcional a sus responsabilidades y se determinarán anual y equitativamente en los respectivos presupuestos de egresos, bajo los principios de austeridad, disciplina presupuestal, racionalidad, certeza, motivación y demás requisitos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución, y las leyes reglamentarias que de las mismas emanen ..."



102. En primer lugar, cabe señalar que en la **acción de inconstitucionalidad 26/2005**,³³ este Máximo Tribunal sostuvo que son inatendibles las manifestaciones que esencialmente van encaminadas a sostener que el aumento en las prerrogativas de los partidos políticos, contravienen la disponibilidad presupuestal del Estado y los criterios de austeridad, racionalidad y disciplina que en materia de asignación de recursos tenga la correspondiente entidad federativa.

103. Lo anterior porque en dicho asunto se expuso que ha sido criterio de este Alto Tribunal que, por su propia y especial naturaleza, en este tipo de procedimientos constitucionales no existe contención de derechos particulares por ser un medio de control constitucional abstracto. Esto dado que las partes legitimadas para promover una acción de inconstitucionalidad, por definición, no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pueda causar la norma general, sino sólo para denunciar una posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal a efecto de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación proceda a someter a revisión cualquier norma atendiendo al principio de supremacía constitucional.³⁴

104. Siguiendo lo expuesto del planteamiento del partido político actor se desprende que no estriba en una contravención a la Constitución Federal, sino

³³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 26/2005, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo y Ministra encargada del engrose: Margarita Beatriz Luna Ramos, 6 de octubre de 2005.

³⁴ Véase la jurisprudencia P./J. 129/99, con registro digital: 192841, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN. Al ser la acción de inconstitucionalidad un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, pues el Poder Reformador de la Constitución las facultó para denunciar la posible contradicción entre aquella y la propia Carta Magna, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la someta a revisión y establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución."



a un mandato establecido en la Constitución Local, análisis que no puede formar parte de esta sentencia en la que sólo se puede analizar si de forma abstracta existe un contraste entre la norma impugnada y la Norma Fundamental.

105. Por otro lado, de la simple lectura del planteamiento se advierte que éste parte de una premisa hipotética. Primero, porque da por sentado que el aumento en la multicitada prerrogativa automáticamente implica un costo desmedido en el gasto público, cuando esa cuestión en todo caso es meramente especulativa sobre el efecto que eventualmente podría generar la norma impugnada.

106. Pero además, el contenido del artículo 111 de la Constitución del Estado de Jalisco, que usa como fundamento normativo el partido accionante, únicamente prevé la observancia de los principios de austeridad, disciplina presupuestal, racionalidad y certeza a efecto de la integración de las remuneraciones de los servidores públicos de los órganos del poder público de esa entidad federativa, sus Municipios, organismos autónomos y cualquier ente, órgano y organismo público estatal o municipal. El contenido en comento es el siguiente:

"Artículo 111. Los servidores públicos de los órganos del Poder Público del Estado, de los municipios, de los organismos con autonomía constitucional dependencias y entidades, así como cualquier otro ente, órgano u organismo público estatal o municipal, percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, misma que se integrará conforme a las leyes aplicables que será proporcional a sus responsabilidades y se determinarán anual y equitativamente en los respectivos presupuestos de egresos, bajo los principios de austeridad, disciplina presupuestal, racionalidad, certeza, motivación y demás requisitos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución, y las leyes reglamentarias que de las mismas emanen. ..."

107. Es así que la norma que sirve de sustento al promovente se encuentra dirigida a servidores públicos de Jalisco, mientras que es claro que la litis en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre el financiamiento público local para los partidos políticos nacionales.



108. Lo anterior, sin que se inadvierta que ese planteamiento parte de un contraste con una norma que no forma parte de la Constitución Federal y que, por ende, escapa a la materia de análisis de este asunto, respecto de la cual se concluyó la constitucionalidad de la norma impugnada por haber sido reformada respetando las condiciones de la libertad configurativa estatal y equidad en la distribución del financiamiento público, de conformidad con el contenido de los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

109. En consecuencia, al resultar **infundados** los conceptos de invalidez analizados, lo procedente es **reconocer la validez del artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco**, reformado mediante el Decreto 28826/LXIII/22, publicado el veintisiete de octubre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

110. 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.

111. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite la siguiente:

IX. DECISIÓN

PRIMERO.—Es **procedente, pero infundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se **reconoce la validez** del artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 28826/LXIII/22, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa de veintisiete de octubre de dos mil veintidós, de conformidad con el apartado VIII de esta decisión.



TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de 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 con consideraciones distintas en los apartados V y VI, Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones distintas en los apartados V y VI, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VII, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento, a las consideraciones previas y a la síntesis de los conceptos de invalidez. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de la tesis sobre fundamentación y motivación de los actos legislativos, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de la cita de la acción de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas, Pardo Rebolledo separándose del criterio mayoritario relativo a la libertad de configuración ilimitada de las entidades federativas para establecer el financiamiento público, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de los párrafos 90 y 103, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 71 y 73, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en sus apartados A y B, denominados, respectivamente, "parámetro de regularidad constitucional" y "análisis de la norma impugnada", consistente en reconocer la validez del artículo 13, fracción



IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció un voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 129/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 791, con número de registro digital: 192841.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 14/2019 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de febrero de 2019 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 831, con número de registro digital: 2019227.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 160/2022.

En sesión de veintisiete de abril de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez del artículo 13, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que establece la fórmula para calcular el financiamiento público que dicha entidad federativa otorga a los partidos políticos locales y nacionales que hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en un proceso electoral anterior.

Para el Tribunal Pleno, la determinación sobre el financiamiento público estatal a partidos políticos nacionales es una cuestión que forma parte de la libertad configurativa de las Legislaturas Locales en términos de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien compartí esa conclusión, formulo este voto para expresar las razones por las que no comparto las afirmaciones contenidas en los párrafos 71 y 73 de la sentencia.

En el párrafo 71, se afirma que las Legislaturas Estatales están **obligadas** a otorgar financiamiento público estatal a partidos políticos nacionales. Afirmación que respetuosamente no comparto.

Dentro del parámetro de regularidad aplicable, no encuentro una disposición de la que se desprenda la obligación de las entidades federativas de proporcionar financiamiento público estatal a los partidos políticos nacionales.

El artículo 41, fracción II, constitucional, prevé las reglas para el otorgamiento de financiamiento público federal correspondiente a los partidos políticos nacionales.¹

¹ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

" ...

"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

" ...



Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso g), constitucional tampoco establece un parámetro específico sobre el financiamiento público relevante para este caso, pues únicamente señala que las leyes locales deberán garantizar que los partidos políticos reciban, de forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias y las tendientes a la obtención del voto, sin precisar algún lineamiento concreto.²

Es el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) el que establece reglas más específicas sobre el financiamiento público a partidos políticos –nacionales y locales–.³ El numeral 1, inciso a), establece las reglas del financiamiento público que por actividades ordinarias corresponden a los par-

"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."

² "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."

³ "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:



tidos políticos, estableciendo que se determinará anualmente multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, por el 65 % del salario mínimo vigente para la Ciudad de México, en el caso de partidos políticos nacionales, o del salario mínimo vigente en la región a la que pertenezca la entidad federativa, para el caso de partidos políticos locales.

De la lectura al precepto mencionado advierto que la fórmula inicial de cálculo está referida al financiamiento público federal para partidos nacionales, y al financiamiento público estatal para partidos políticos locales (financiamientos paralelos), **pero nada dice sobre el financiamiento público estatal para partidos políticos nacionales** (financiamiento cruzado).

Son los artículos 23 y 52 de la Ley General de Partidos los que se refieren concretamente al supuesto que nos ocupa, esto es, financiamiento público estatal para partidos políticos nacionales. Dichos preceptos, en lo que interesa, establecen lo siguiente:

"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos: ...

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales; ..."

"Artículo 52.

"1. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales."



- "1. Para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.
- "2. Las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con lo previsto en el párrafo anterior **se establecerán en las legislaciones locales respectivas.**"

De los preceptos transcritos se desprenden tres cuestiones que debo resaltar:

La primera consiste en que es un derecho de los partidos políticos recibir financiamiento público, pero es claro que se refiere a que los partidos nacionales reciban financiamiento federal del INE, mientras que los partidos locales lo recibirán del respectivo OPLE.

La segunda consiste en que, en las entidades federativas **donde exista** financiamiento estatal para los partidos políticos nacionales (nótese el carácter potestativo), las Legislaturas Locales deben –como precisé– observar dos criterios: (1) no podrán limitarlo con base en el financiamiento que los partidos ya reciban de sus dirigencias nacionales (art. 23 LGPP); y, (2) sólo podrán otorgarlo a partidos políticos nacionales que hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.

La tercera cuestión consiste en que no se prevén **lineamientos específicos** para calcular el financiamiento público estatal a partidos nacionales, sino que **lo deja a la libertad configurativa de los Estados**, al señalar que el financiamiento público local para los partidos políticos nacionales que obtengan el 3 % de la votación emitida en el proceso local previo, *se establecerá en las legislaciones locales respectivas*, si es que así lo determinan, pues a final de cuentas forma parte de esa libertad de configuración.

Finalmente, también me separo de la afirmación contenida en el párrafo 73, donde se habla de la *reducción* del financiamiento público de los partidos políticos nacionales que contienden en la entidad federativa. En el presente caso no se analizó la reducción sino el *aumento* dentro de los parámetros constitucionales aplicables, por lo que me parece que dicha consideración no es aplicable al caso concreto.

Por las razones expuestas, aun cuando comparto el sentido del fallo, me separo de las consideraciones indicadas.

Este voto se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 15, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y VIII", DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE YUCATÁN).

IV. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.

V. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.

VI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.

VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.



VIII. ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIRLOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES.

IX. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. TEST DE PROPORCIONALIDAD PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN UN DERECHO FUNDAMENTAL (ARTÍCULOS 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE YUCATÁN, 55, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, Y 26, FRACCIÓN VII, DEL CÓDIGO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE YUCATÁN).

X. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO DEUDORA ALIMENTARIA MOROSA PARA SER PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE YUCATÁN, CANDIDATO INDEPENDIENTE O TITULAR DE LAS DEPENDENCIAS O ENTIDADES QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE YUCATÁN NO REPRESENTA UNA PROHIBICIÓN ABSOLUTA, AL TRATARSE DE UNA RESTRICCIÓN QUE ÚNICAMENTE TIENE CABIDA CUANDO EXISTA UN INCUMPLIMIENTO DEL PAGO DE LA PENSIÓN ALIMENTICIA PROLONGADO EN EL TIEMPO Y DECLARADO POR LA AUTORIDAD JUDICIAL CORRESPONDIENTE (ARTÍCULOS 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, 55, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Y 26, FRACCIÓN VII, DEL CÓDIGO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, TODOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

XI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO DEUDORA ALIMENTARIA MOROSA PARA SER PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE YUCATÁN, CANDIDATO INDEPENDIENTE O TITULAR DE LAS DEPENDENCIAS O ENTIDADES QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE YUCATÁN, TIENE COMO OBJETO QUE QUIEN ASPIRE A LOS MISMOS ESTÉ AL CORRIENTE EN SUS OBLIGACIONES ALIMENTARIAS Y NO EL DE UN IMPEDIMENTO PARA ACCEDER A DICHS CARGOS (ARTÍCULOS 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, 55, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Y 26,



FRACCIÓN VII, DEL CÓDIGO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, TODOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

XII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO DEUDORA ALIMENTARIA MOROSA PARA SER PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE YUCATÁN, CANDIDATO INDEPENDIENTE O TITULAR DE LAS DEPENDENCIAS O ENTIDADES QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE YUCATÁN, RESULTA PROPORCIONAL, AL PROTEGER Y GARANTIZAR EL DERECHO DE ALIMENTOS SOBRE EL DERECHO DE AQUELLAS PERSONAS QUE NO PUEDAN ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO HASTA QUE CUBRAN SU DEUDA ALIMENTARIA (ARTÍCULOS 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, 55, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Y 26, FRACCIÓN VII, DEL CÓDIGO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, TODOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 17 DE ENERO DE 2023. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIAS: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ Y EDITH GUADALUPE ESQUIVEL ADAME.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado:

"Decreto 504/2022 por el que se modifican la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, el Código de la Administración Pública de Yucatán, y la Ley de Partidos Políticos del Estado de Yucatán, en materia de violencia de género y deudores alimentarios."

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno de la Suprema Corte es competente para conocer del presente asunto.	8-9



II.	OPORTUNIDAD	La acción de inconstitucionalidad se presentó de manera oportuna.	9-10
III.	LEGITIMACIÓN	La parte actora cuenta con legitimación activa.	10-12
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	1. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad, respecto del artículo 16, párrafo segundo, en la porción normativa "y VIII", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.	12-17
V.	ESTUDIO DE FONDO	Se reconoce la validez de los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública de Yucatán, reformados mediante Decreto 504/2022 publicado el siete de junio de dos mil veintidós, en el Diario Oficial del Gobierno de la entidad.	17-57
VI.	RESOLUTIVOS	<p>PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 16, párrafo segundo, en su porción normativa "y VIII", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, reformado mediante el Decreto 504/2022 publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintidós, en términos del apartado IV de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública de Yucatán, adicionados mediante el Decreto 504/2022</p>	57-58



		<p>publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintidós, de conformidad con lo expuesto en el apartado V 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 diecisiete de enero de dos mil veintitres, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 98/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. Demanda. Por escrito depositado el siete de julio de dos mil veintidós en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán, en la que reclamó la invalidez de los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán; 16, párrafo segundo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, en la porción normativa "y VIII"; y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública de Yucatán, reformados mediante Decreto 504/2022 publicado el siete de junio de dos mil veintidós, en el Diario Oficial del Gobierno de dicha entidad.

2. Preceptos constitucionales que se estiman violados. La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 1o., 5o., 14, 16 y 35, fracciones II y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



3. Conceptos de invalidez. La accionante argumentó en sus conceptos de invalidez lo que a continuación se resume.

a) En el primer concepto de invalidez se impugnan los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública de Yucatán, que imponen como requisito no ser deudor alimentario moroso para poder acceder a los cargos de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, candidatos independientes y titulares de las dependencias o entidades que integran la administración pública de esa entidad.

b) Aduce que esos preceptos excluyen injustificadamente a las personas que se encuentran en ese supuesto, aun cuando no se relaciona con el adecuado desempeño de las funciones a realizar en esos cargos o para participar en los procesos electorales bajo la institución de candidaturas independientes, por lo que se trasgreden los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, acceso a un cargo público, la libertad de trabajo y el derecho a ser votado.

c) La medida no es razonable porque no atiende a los méritos de las personas interesadas, toda vez que los requisitos para el acceso a cargos públicos deben estar únicamente encaminados a lograr la eficacia, eficiencia y profesionalismo del servicio público.

d) Las normas son estigmatizantes porque califican a quienes no cumplen con sus obligaciones alimentarias como personas sin probidad, honestidad y profesionalismo.

e) Agrega que, para que una restricción de acceso a un cargo sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones de cada uno de los puestos; señalar con precisión únicamente las conductas que se encuentren estrechamente vinculadas con el empleo de que se trate y, a partir de ello, determinar cuáles ameritan una exclusión legítima.

f) Considera que pudiera existir dentro de la administración pública de esa entidad federativa alguna autoridad cuyas funciones se encuentren relacionadas



de manera directa con la materia familiar, en cuyo caso, el requisito resulta razonable; sin embargo, las normas excluyen de manera general a los cargos de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, candidatos independientes y titulares de las dependencias o entidades que integran la administración pública de ese Estado.

g) Refiere que la medida legislativa debe analizarse a través de un examen de escrutinio ordinario de proporcionalidad, esto para concluir si cumple con una finalidad constitucionalmente válida dado que como lo manifiesta el legislador en su exposición de motivos, el propósito es que las personas que accedan a esos puestos públicos sean rectos, probos y honorables; sin embargo, aduce, no existe una relación evidente entre la exigencia reclamada y el fin perseguido, toda vez que no hay una base objetiva para determinar que una persona que cumple con sus obligaciones alimentarias ejercerá sus funciones con rectitud, probidad y honorabilidad; por tanto, expone que si la medida no supera ese paso del examen, resulta innecesario analizar la proporcionalidad de la misma.

h) En el segundo concepto de invalidez se controvierte el artículo 16, párrafo segundo, en la porción normativa "y VIII", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.

i) Aduce que dicha norma establece que las personas comisionadas que integren el Pleno del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, V, VI, VII y VIII del artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Yucatán; sin embargo, ese numeral solamente contiene siete fracciones, es decir, no existe la fracción VIII a la que alude el precepto impugnado.

j) Considera que el precepto es violatorio de los principios de seguridad jurídica y legalidad protegidos en los numerales 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que los órganos legislativos deben observar que las personas a las que van dirigidas las normas tengan plena certeza de su contenido, las cuales deben ser claras, precisas y exactas, a fin de evitar su aplicación arbitraria.

k) Por tanto, considera que debe declararse la invalidez de la porción normativa "y VIII" del artículo 16, párrafo segundo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.



4. Trámite y admisión. Por acuerdo de ocho de julio 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 con el número 98/2022 y, por razón de turno, designó al Ministro Alberto Pérez Dayán como instructor.

5. Por diverso auto de catorce de julio de dos mil veintidós, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostentó y por designados a los delegados y autorizados que señaló. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán para que rindieran su informe, y los requirió para que el primero de ellos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y, el segundo, exhibiera un ejemplar del Diario Oficial de la entidad en el que constara la publicación del decreto controvertido.

6. Asimismo, solicitó la opinión del presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en cuanto a la impugnación del artículo 55 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán.

7. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

8. Informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán. Mediante auto de tres de agosto de dos mil veintidós el Ministro instructor tuvo por recibidos los informes remitidos por la diputada presidenta de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Yucatán y por el consejero jurídico de Gobierno de dicha entidad, a los cuales anexaron las copias certificadas de las documentales que les fueron solicitadas.

9. El Poder Legislativo Local en su informe señaló que los preceptos combatidos son constitucionales porque el requisito impugnado se estableció a fin de impedir que las personas que sean deudores alimentarios morosos se regis-



tren a una candidatura de elección popular, o ingresen al servicio público en cualquiera de los órdenes y niveles de gobierno local, porque quienes no cumplen con sus obligaciones alimentarias, no tienen las cualidades que se requieren para representar los intereses de los ciudadanos yucatecos, con lo cual se busca garantizar la idoneidad de quienes aspiran a ocupar cargos públicos, toda vez que no se trata de un privilegio de la clase gobernante, por el contrario, el servicio público implica dar un trato digno, respetuoso, sensible y cuidadoso a la ciudadanía, por tanto, sus integrantes deben apegarse a la ética y la moral.

10. Resultaría desproporcional permitir que un ciudadano que no cumple con las normas constitucionales y legales esté al frente de la administración de recursos y ejecución de programas, toda vez que precisamente son las autoridades del Estado en su ámbito de competencia, quienes, entre otras funciones, deben garantizar a los ciudadanos el pleno ejercicio de los principios de dignidad humana y el interés superior de la niñez; por tanto, resulta claro que el incumplimiento de sus deberes alimentarios incide en la capacidad y aptitud del aspirante a un cargo público.

11. El Poder Ejecutivo Local manifestó que las normas impugnadas no son violatorias de los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, porque establecen una previsión legal sobre los requisitos necesarios para ocupar ciertos cargos que tienen una especial proyección en la sociedad de relevancia, por lo que los aspirantes se exponen voluntariamente al escrutinio.

12. El Congreso del Estado de Yucatán tiene libertad de configuración para emitir las normas impugnadas, y su emisión supera el examen de escrutinio ordinario de proporcionalidad, dado que la medida persigue un fin constitucionalmente válido, es idónea y proporcional.

13. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En auto de veintiséis de julio de dos mil veintidós, se tuvo por recibida la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en la cual señaló que el artículo 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán es inconstitucional porque resulta violatorio de los derechos de igualdad, no discriminación y al voto pasivo, toda vez que exige a las personas que pretendan registrarse



como candidatos independientes, que no sean deudores alimentarios, lo que se traduce en un trato diferenciado, injustificado e irracional respecto de aquellas personas que se postulan a través de los partidos políticos.

14. Amicus Curiae. Por autos de veintitrés de agosto, cuatro y cinco de octubre, así como tres de noviembre de dos mil veintidós, se tuvieron por recibidos escritos de *amicus curiae*.

15. Ausencia de pedimento de la Fiscalía General de la República y de opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto. Además, el consejero jurídico del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

16. Alegatos. Mediante acuerdos de dieciséis y veintidós de agosto de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por recibidos los alegatos formulados por la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la delegada del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.

17. Cierre de la instrucción. En proveído de uno de septiembre de dos mil veintidós, el Ministro instructor ordenó cerrar la instrucción para elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

18. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre una norma local y la Constitución Federal.

19. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado 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.



II. OPORTUNIDAD

20. A continuación, se explica que la demanda fue presentada dentro del plazo legal.

21. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales, cuyo cómputo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó el ordenamiento impugnado; y si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

22. El "Decreto 504/2022 por el que se modifican la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, el Código de la Administración Pública de Yucatán, y la Ley de Partidos Políticos del Estado de Yucatán, en materia de violencia de género y deudores alimentarios", fue publicado en el Diario Oficial de esa entidad federativa el siete de junio de dos mil veintidós; por lo tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del ocho de junio al ocho de julio de dos mil veintidós.

23. En consecuencia, si el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad se depositó en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el siete de julio de dos mil veintidós, es evidente que su promoción resulta oportuna.

24. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf,

¹ "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."



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

III. LEGITIMACIÓN

25. La acción fue promovida por parte legitimada.

26. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,² establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

27. Asimismo, en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria,³ aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme a lo previsto en el diverso precepto 59 del mismo ordenamiento,⁴ dicho órgano debe comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlo y, en

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

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

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

³ "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. ..."

⁴ "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."



todo caso, se debe presumir que quien comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

28. Ahora, en el presente asunto se surten tales supuestos, pues la demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien cuenta con facultades de representación del organismo en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵ y 18 de su reglamento interno.⁶ Además, la funcionaria acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de la Mesa Directiva del Senado de la República, de doce de noviembre de dos mil diecinueve, por medio del cual se le designó como presidenta de dicha Comisión por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

29. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado 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.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

30. En este punto se debe tomar en consideración el argumento hecho valer por el Congreso demandado en su informe, en el sentido de que resulta innecesario el estudio de validez del artículo 16, párrafo segundo, en la porción normativa "y VIII" de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

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. ..."



del Estado de Yucatán, dado que el veintiuno de julio de dos mil veintidós se aprobó el decreto por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia de violencia de género y deudores alimentarios, y se agregó la fracción VIII al numeral 65.

31. Si bien, la autoridad demandada no señala expresamente que lo anterior actualiza una causa de improcedencia, su manifestación alude al supuesto previsto en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria;⁷ por lo que este Tribunal Pleno procede a su análisis.

32. El precepto reclamado se reproduce a continuación:

"Artículo 16. Integración del pleno.

"El pleno es la máxima autoridad del instituto y se integrará por tres comisionados, quienes serán designados por el Congreso durarán en sus cargos siete años y no podrán ser reelectos.

"Los comisionados deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, V, VI, VII **y VIII** del artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

"Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos de lo dispuesto por el título décimo de la Constitución Política del Estado de Yucatán y podrán ser sujetos de juicio político."

33. En efecto, la Comisión accionante reclama la invalidez del artículo 16, párrafo segundo, en la porción normativa "y VIII", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, por considerar que es violatorio de los principios de seguridad jurídica y legalidad protegidos en los numerales 14 y 16 de la Constitución Federal; toda vez que dicha norma establece que las personas comisionadas que integren el Pleno del Instituto Estatal

⁷ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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



de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, V, VI, VII y VIII del artículo 65 de la Constitución de esa entidad federativa, sin embargo, ese numeral solamente contiene siete fracciones, es decir, no existe la fracción VIII a la que alude el precepto impugnado.

34. Sin embargo, el Congreso del Estado de Yucatán mediante Decreto 543/2022, publicado en el Diario Oficial de esa entidad el doce de agosto de dos mil veintidós, reformó el artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y se agregó la fracción VIII.

35. Ese precepto en su anterior redacción y en la vigente se reproduce a continuación:

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p>"<u>Artículo 65.</u> Para ser designada Magistrada o Magistrado del Poder Judicial del Estado se deberá:</p> <p>"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, y tener, además, la calidad de ciudadano yucateco;</p> <p>"II. Estar en ejercicio de sus derechos políticos y civiles y gozar de buena reputación, para lo cual se tomará en cuenta no ser deudor alimentario moroso y contar con una trayectoria laboral respetable a través de un estudio minucioso de los antecedentes del postulante en el que se pueda evaluar su conducta ética;</p> <p>"III. Poseer al día de la designación título profesional de abogado o licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, con antigüedad mínima de diez años;</p> <p>"IV. Cumplir con lo dispuesto en la fracción IV del Artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,</p>	<p>"<u>Artículo 65.</u> Para ser designada Magistrada o Magistrado del Poder Judicial del Estado se deberá:</p> <p>"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, y tener, además, la calidad de ciudadano yucateco;</p> <p>"II. Estar en ejercicio de sus derechos políticos y civiles y gozar de buena reputación, para lo cual se tomará en cuenta no ser deudor alimentario moroso y contar con una trayectoria laboral respetable a través de un estudio minucioso de los antecedentes del postulante en el que se pueda evaluar su conducta ética;</p> <p>"III. Poseer al día de la designación título profesional de abogado o licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, con antigüedad mínima de diez años;</p> <p>"IV. Cumplir con lo dispuesto en la fracción IV del Artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,</p>



y no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad judicial competente, por la comisión de delito intencional, que amerite pena privativa de la libertad; o por actos de corrupción que ameriten la inhabilitación para ocupar cargos públicos;

"V. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación y menos de sesenta y cinco;

"VI. Haber residido en el Estado durante los dos años anteriores al día de la designación, y

"VII. No haber sido titular del Poder Ejecutivo del Estado, de alguna de las dependencias o entidades de la Administración Pública del Estado de Yucatán, de un organismo autónomo, Senador, Diputado Federal, Diputado local, Presidente Municipal o ministro de culto, durante un año previo al día de la designación.

"Los Magistrados de la Sala especializada en Justicia para Adolescentes deberán acreditar tener los conocimientos suficientes en la materia.

"Los Magistrados del Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios deberán acreditar experiencia y conocimientos en la materia.

"La ley establecerá las bases para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, imparcialidad, independencia, objetividad y profesionalismo."

y no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad judicial competente, por la comisión de delito intencional, que amerite pena privativa de la libertad; o por actos de corrupción que ameriten la inhabilitación para ocupar cargos públicos;

"V. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación y menos de sesenta y cinco;

"VI. Haber residido en el Estado durante los dos años anteriores al día de la designación;

"VII. No haber sido titular del Poder Ejecutivo del Estado, de alguna de las dependencias o entidades de la Administración Pública del Estado de Yucatán, de un organismo autónomo, Senador, Diputado Federal, Diputado Local, Presidente Municipal o ministro de culto, durante un año previo al día de la designación, y

"VIII. No tener antecedentes penales por violencia familiar, delitos contra la intimidad personal, contra la imagen personal, violencia laboral contra las mujeres, violencia obstétrica, violencia por parentesco, violencia institucional, hostigamiento sexual, acoso sexual, abuso sexual, estupro, violación o feminicidio.

"Los Magistrados de la Sala especializada en Justicia para Adolescentes deberán acreditar tener los conocimientos suficientes en la materia.

"Los Magistrados del Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios deberán acreditar experiencia y conocimientos en la materia.



"La ley establecerá las bases para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, imparcialidad, independencia, objetividad y profesionalismo."

36. Si bien la norma impugnada en esta acción es el artículo 16, párrafo segundo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, y no el diverso 65 de la Constitución Local, también lo es que la porción normativa combatida remite a la fracción VIII de ese precepto constitucional y, el motivo de invalidez lo hace consistir en falta de certeza jurídica porque no existe dicha fracción; sin embargo, esta situación de omisión normativa cesó en sus efectos dado que en una reforma posterior se incluyó la misma.

37. Por tanto, la violación aludida a la norma ha dejado de surtir los efectos que motivaron su impugnación.

38. Al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria, con fundamento en la fracción II del diverso 20 de la propia ley,⁸ lo procedente es sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad, respecto del artículo 16, párrafo segundo, en la porción normativa "y VIII", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.

39. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado 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.

⁸ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el ejercicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."



V. ESTUDIO DE FONDO

40. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la invalidez de los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública de Yucatán, por excluirse injustificadamente a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso, aun cuando no exista relación entre esa situación y el adecuado desempeño de las funciones al realizar su encargo, lo cual en su concepto es violatorio de los derechos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, derecho a ser votado, así como a la libertad de trabajo.

41. Al respecto, se precisa que los preceptos impugnados, en la porción respectiva, prevén que para ser presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, candidatos independientes y titulares de las dependencias o entidades que integran la administración pública de esa entidad se requiere, entre otros requisitos, no ser deudora o deudor alimentario moroso; situación que la Comisión accionante estima inconstitucional, en virtud de que excluye a las personas que se encuentren en ese supuesto de manera injustificada, vulnerando los principios de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y derecho a ser votado.

42. Para determinar la constitucionalidad se observarán las consideraciones contenidas en las **acciones de inconstitucionalidad 126/2021 y 137/2021**,⁹ en las cuales se declaró la validez de los artículos 31, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo y 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, respectivamente, en los cuales se establece el requisito de no ser deudor alimentario moroso para ser comisionado del Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales, así como titular de alguna de las dependencias y entidades de ese Estado.

⁹ Tribunal Pleno, Ministro ponente Luis María Aguilar Morales, sesión de cuatro de octubre de dos mil veintidós, mayoría de nueve votos.



43. VI.1 Parámetro de regularidad constitucional

44. Para poder determinar cuál es la metodología adecuada al estudiar las normas impugnadas, este Tribunal Pleno estima importante destacar que el requisito en estudio se encuentra relacionado con la colisión de derechos humanos, a saber, la libertad de trabajo y a ser votado como candidato independiente, frente al derecho a recibir alimentos.

45. Lo anterior, ya que, como se precisó, el requisito impugnado se relaciona con una condición que deben reunir las personas que deseen ocupar los cargos de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, candidatos independientes y titulares de las dependencias o entidades que integran la administración pública de esa entidad, consistente en no ser deudores alimentarios morosos.

46. Para abordar el estudio de la cuestión constitucional planteada se hará referencia, en primer lugar, al marco general referente a la libertad de trabajo para acceder a un cargo público en igualdad de condiciones. Después, se realizará una breve referencia a los elementos esenciales del derecho fundamental de alimentos; finalmente, a la luz de lo expuesto, se procederá al análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas en el caso concreto.

47. A) Marco general y metodología en relación con el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad

48. El artículo 35, fracciones II y VI, de la Constitución Federal reconoce como derechos de la ciudadanía el poder ser votado y nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.¹⁰

¹⁰ "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"...

"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;



49. En el mismo sentido, los diversos 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen el derecho de todos los ciudadanos de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.¹¹

50. Fuera de las condiciones previstas en forma expresa en la Constitución Federal para determinados empleos y comisiones, las cuales no son disponibles para las entidades federativas, los Congresos Federal y Locales cuentan con una amplia libertad de configuración para regular los requisitos de acceso a cargos públicos.¹² Esta libertad de configuración se confirma con una interpretación literal de los artículos 35, fracciones II y VI, de la Constitución Federal y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El primero condiciona el acceso a cargos públicos a que los aspirantes tengan las calidades que establezca la ley. El segundo prevé que la ley podrá reglamentar el ejercicio del derecho al acceso a cargos públicos, aunque especifica que únicamente puede

"...

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

¹¹ "Artículo 23. Derechos Políticos.

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

"a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

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

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

"Artículo 25

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

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

¹² Véanse, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad resueltas por este Tribunal Pleno, 111/2019, sesión de veintinueve de julio de dos mil veinte; 107/2016, sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, y 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, sesión de treinta y uno de octubre de dos mil doce.



hacerlo por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o, condena por Juez competente en materia penal.

51. Este Tribunal Pleno ha considerado que esta libertad configurativa no es irrestricta o ilimitada. En primer lugar, la libertad configurativa está limitada por el mandato de que los requisitos que se establezcan no vulneren, por sí mismos, algún derecho humano u otro principio constitucional.¹³ Entre estos derechos, resulta de especial relevancia el derecho a la igualdad y no discriminación, al cual hacen referencia expresa los artículos 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al prever que el acceso a cargos públicos debe darse en condiciones generales de igualdad.

52. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad. Tiene como consecuencia que todo tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución sea incompatible con ésta. Sin embargo, no toda diferencia de trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Un tratamiento es discriminatorio y, por tanto, inconstitucional, cuando establece una diferenciación arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos. En cambio, un tratamiento constituye una distinción, permitida por el derecho a la igualdad, cuando hace una diferenciación con base en elementos razonables y objetivos.¹⁴

53. En relación con lo anterior, el derecho a la igualdad no se limita a tener una dimensión formal o de derecho que exige que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación, sino que además tiene una dimensión sustantiva o de hecho

¹³ Sobre el tema es aplicable lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 111/2019 anteriormente citada, así como la jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), de rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 52, registro digital: 2012593).

¹⁴ Es relevante la jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 112, registro digital: 2012594).



que tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad.¹⁵

54. Así, la regulación del acceso a cargos públicos no debe únicamente respetar la igualdad en su dimensión formal. No puede limitarse a abstenerse de restringir el acceso de personas que se encuentran en las mismas condiciones. Adicionalmente, debe satisfacer la dimensión material de este derecho, de manera que las personas tengan la oportunidad efectiva de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.¹⁶

55. En todo caso, retomando lo expuesto, para que una restricción al acceso efectivo a los cargos públicos sea compatible con el derecho a la igualdad y no se considere discriminatoria, debe basarse en elementos objetivos y razonables.

56. En segundo lugar, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal establece que lo que la ley puede exigir como requisito para el acceso a cargos públicos es que la ciudadanía que aspire a desempeñar el cargo cuente con ciertas calidades. Esta noción ha sido analizada en varios precedentes, entre los cuales destacan la controversia constitucional 38/2003¹⁷ y la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006.¹⁸ Las consideraciones de estos asuntos fueron retomadas recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 111/2019¹⁹ y 125/2019.²⁰

¹⁵ Al respecto es conveniente citar la jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 121, registro digital: 2015679), así como la acción de inconstitucionalidad 107/2016 ya citada.

¹⁶ Como esta Suprema Corte ha indicado en diversos asuntos, la dimensión sustantiva puede incluso exigir al legislador que haga distinciones entre individuos que se encuentran en circunstancias disímiles para erradicar elementos de discriminación estructural y permitir el goce efectivo de sus derechos en condiciones de igualdad. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, registro digital: 174247).

¹⁷ Tribunal Pleno, sesión de veintisiete de junio de dos mil cinco.

¹⁸ Tribunal Pleno, sesión de cinco de octubre de dos mil seis.

¹⁹ Tribunal Pleno, sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte.

²⁰ Tribunal Pleno, sesión de quince de abril de dos mil veintiuno.



57. En los cuales se precisó que las calidades son propiedades o características inherentes a la persona que revelan que tiene un perfil idóneo para desempeñar adecuadamente el empleo o comisión. Se explicó que la noción de calidades, prevista en el artículo 35, fracción VI, constitucional está concatenada con los principios de mérito y capacidad, derivados del mandato previsto en el diverso 123, apartado B, fracción VII, constitucional,²¹ de que la designación de personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.²² Asimismo, se determinó que la noción de calidades se relaciona con el principio de eficiencia que los servidores públicos deben cumplir en sus funciones, reconocido actualmente en el artículo 109, fracción III,²³ y anteriormente en el diverso 113,²⁴ ambos de la Constitución Federal.

58. Por ello, se estableció que la regulación del acceso a cargos públicos debe contribuir a que el funcionario cuente con un perfil adecuado para satisfacer estos principios en el desempeño del cargo. Sobre este aspecto es aplicable por analogía la jurisprudencia P./J. 123/2005, de rubro: "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITU-

²¹ "Artículo 123.

"...

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

"...

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

²² Lo anterior es congruente con el artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, que establece que las distinciones basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

²³ "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. ..."

²⁴ Artículo 113 constitucional vigente hasta la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince:

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



CIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD."²⁵

59. Asimismo, respecto del derecho a ser votado como candidato independiente, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, fue materia de análisis por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 50/2012,²⁶ así como 49/2014 y su acumulada 82/2014,²⁷ en las que puntualizó que la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce,²⁸ que incluyó esa figura, otorgó a los Poderes Legislativos Federal y Estatales un amplio margen de configuración legal para regular las cuestiones inherentes a los requisitos que deben cumplir los candidatos independientes.²⁹

60. En esos precedentes se destacó la finalidad de la reforma constitucional expuesta en los dictámenes de su origen, en lo que interesa, se señaló que la inclusión de la participación independiente implica que los ciudadanos que contiendan bajo esta figura deben cumplir con los requisitos de ley que aseguren representatividad, autenticidad, transparencia y rendición de cuentas; así, se enfatizó que los candidatos independientes deben ser una fórmula de acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, lo cual no significa una vía para la promoción de intereses personales o de poderes fácticos que atenten contra la democracia.

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, jurisprudencia P./J. 123/2005, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, registro digital: 177102.

²⁶ Tribunal Pleno, sesión de veintisiete de noviembre de dos mil doce.

²⁷ Tribunal Pleno, sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce.

²⁸ Texto que no fue modificado en la reforma constitucional en materia electoral de diez de febrero de dos mil catorce, y en lo fundamental permanece el mismo texto, con la única adición relativa a "votada en condiciones de paridad" y "y las ciudadanas" realizada en la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve.

²⁹ La figura de candidaturas independientes ha sido analizada por el Pleno de la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, en sesión del diez de noviembre de dos mil quince; 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince; así como la 106/2015, en sesión de tres de diciembre de dos mil quince; entre otros.



61. En ese sentido, los órganos legislativos cuentan con libertad de configuración para regular las candidaturas independientes, conforme a las bases constitucionales, entre ellas, el establecimiento de requisitos de naturaleza cualitativa y cuantitativa a satisfacer por quienes pretendan obtener un registro de manera independiente.

62. Es decir, en materia de candidatos independientes existe un amplio margen de regulación respecto a los requisitos que deben cumplir para su registro, siempre y cuando el perfil exigido garantice la representatividad, autenticidad, transparencia y rendición de cuentas.

63. B) Derecho de alimentos

64. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, y particularmente la Primera Sala, ha sostenido en diversos precedentes que la cuestión alimenticia excede la legislación civil, proyectándose como un derecho humano encaminado a lograr un nivel de vida digno para la persona y fundado en el principio de igualdad y solidaridad familiar.³⁰

65. Asimismo, ha sostenido que la institución de alimentos descansa en las relaciones de familia y surge como consecuencia del estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas a quienes la ley reconoce la posibilidad de solicitar lo necesario para su subsistencia. Así pues, se entiende que, para que nazca la obligación de proporcionar alimentos, es necesario que concurren los siguientes tres supuestos: 1) el estado de necesidad de la persona acreedora

³⁰ Es aplicable en lo conducente la tesis 1a. LXXXVIII/2015 (10a.), de rubro y texto: "ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIRLOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES. La cuestión alimenticia excede la legislación civil proyectándose como un derecho humano. Si bien es cierto que todo reclamo alimentario tiene apoyo en artículos precisos de los códigos civiles aplicables, el derecho de alimentos ha trascendido el campo del derecho civil tradicional involucrando derechos humanos para que todo menor pueda ver satisfechas sus necesidades básicas, como se observa en el artículo 4o. constitucional y en diversas disposiciones legales: los niños y las niñas tienen el derecho fundamental a recibir alimentos, los cuales se presumen indispensables para garantizar su desarrollo integral. En otras palabras, el derecho de los menores a recibir alimentos es en sí un derecho fundamental, de tal manera que los elementos esenciales que integran el derecho a los alimentos se corresponden con varios de los derechos consagrados en el artículo 4o. de la Constitución." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1380, registro digital: 2008540).



alimentaria; II) un determinado vínculo familiar entre la persona acreedora y la deudora; y, III) la capacidad económica de la persona obligada a prestarlos.³¹

66. Por su parte, la doctrina ha definido los alimentos como el derecho que tienen las personas acreedoras alimentarias para obtener de las deudoras alimentarias aquello que es indispensable, no sólo para sobrevivir, sino para desarrollarse y vivir con dignidad y calidad de vida. De este modo, en virtud del derecho de alimentos, toda persona puede exigirle a otra el suministro de los bienes necesarios para su subsistencia que la misma no puede proveerse por cuenta propia, de tal manera que puede afirmarse que la obligación alimentaria es un deber jurídico impuesto a una persona para asegurar la subsistencia de otra.³²

67. Se entiende que el derecho de alimentos abarca obligaciones que van más allá de la estricta alimentación, pues incluye todo lo indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, etcétera. Por ende, la cuestión alimenticia alcanza un conjunto de prestaciones cuya finalidad no sólo es la estricta supervivencia, sino que también se busca una mejor reinserción en la sociedad.

³¹ Es ilustrativa la jurisprudencia 1a./J. 41/2016 (10a.), de rubro y texto: "ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR DE LOS MISMOS CONSTITUYE EL ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS. La institución jurídica de los alimentos descansa en las relaciones de familia y surge como consecuencia del estado de necesidad en que se encuentran determinadas personas a las que la ley les reconoce la posibilidad de solicitar lo necesario para su subsistencia. En consecuencia, podemos concluir que para que nazca la obligación de alimentos es necesario que concurren tres presupuestos: (i) el estado de necesidad del acreedor alimentario; (ii) un determinado vínculo familiar entre acreedor y deudor; y (iii) la capacidad económica del obligado a prestarlos. En este sentido, es claro que el estado de necesidad del acreedor alimentario constituye el origen y fundamento de la obligación de alimentos, entendiendo por éste aquella situación en la que pueda encontrarse una persona que no puede mantenerse por sí misma, pese a que haya empleado una normal diligencia para solventarla y con independencia de las causas que puedan haberla originado. Sin embargo, las cuestiones relativas a quién y en qué cantidad se deberá dar cumplimiento a esta obligación de alimentos, dependerán directamente de la relación de familia existente entre acreedor y deudor; el nivel de necesidad del primero y la capacidad económica de este último, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso concreto." [*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, jurisprudencia 1a./J. 41/2016 (10a.), Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 265, registro digital: 2012502].

³² Resulta explicativo lo resuelto por la Primera Sala en el amparo directo en revisión 2293/2013, en sesión de veintidós de octubre de dos mil catorce.



68. En ese sentido, se ha dicho que, si bien el objeto de la prestación es patrimonial, la obligación se encuentra vinculada con la defensa de la vida de la persona acreedora y el desarrollo de su personalidad; esto es, tiene un contenido económico que permite al ser humano obtener su sustento en los ámbitos biológico, psicológico, social, etcétera.³³ De ahí que el objeto de la obligación alimentaria está formado tanto por la cantidad de dinero asignada mediante una pensión, como por los medios necesarios para satisfacer los requerimientos del acreedor alimentista.³⁴

69. Asimismo, este Pleno concuerda con la Primera Sala en relación con que los alimentos son materia de orden público e interés social, hasta el punto de conceder la suspensión contra el pago de alimentos, entre otras razones, porque de no otorgarse se impediría al acreedor alimenticio recibir la protección necesaria para su subsistencia.³⁵

70. Además, esta Corte ha señalado en múltiples ocasiones que la institución de alimentos se encuentra regida por el principio de proporcionalidad, según el cual éstos han de ser proporcionados de acuerdo con las posibilidades

³³ Díez Picazo, Luis, Sistema de derecho civil, Tecnos, Madrid, 2012.

³⁴ Al efecto se cita la tesis aislada 1a. LXXXV/2015 (10a.), de rubro y texto siguientes: "ALIMENTOS. EL DERECHO A PERCIBIRLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TIENE UN CONTENIDO ECONÓMICO. El derecho a percibir alimentos alcanza un conjunto de prestaciones cuya finalidad no sólo es la estricta supervivencia, sino que también busca una mejor reinserción en la sociedad. De ahí que los elementos de la obligación alimentaria deriven del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el hecho de que determine que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, implica delinear los elementos esenciales del derecho de alimentos que, además, tiene como objetivo central el desarrollo integral de los menores. Sin menoscabo de lo anterior, el contenido último de la obligación alimentaria es económico, pues consiste en un pago en dinero o en la incorporación a la familia, pero la finalidad a que se atiende es personal, pues aunque es patrimonial el objeto de la prestación, la obligación se encuentra en conexión con la defensa de la vida del acreedor y el desarrollo de su personalidad; esto es, tiene un contenido económico que permite al ser humano obtener su sustento en los ámbitos biológico, psicológico, social, etcétera. Así, el objeto de la obligación alimentaria está formado tanto por la cantidad de dinero asignada mediante una pensión, como por los medios necesarios para satisfacer los requerimientos del acreedor alimentista." [*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tesis aislada 1a. LXXXV/2015 (10a.), Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1379, registro digital: 2008539].

³⁵ Contradicción de tesis 126/2004, resuelta por la Primera Sala en sesión de once de mayo de dos mil cinco.



del deudor y con las necesidades del acreedor, en aras de que este último pueda lograr tener una vida digna y decorosa, conforme a las circunstancias de cada caso particular.³⁶ De igual forma, le corresponde al Estado vigilar que se cumpla con el derecho a percibir alimentos, el cual se encuentra reconocido expresamente en el artículo 4o. de la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias.³⁷

71. También, es importante tener presente que el derecho humano a la alimentación es aplicable de manera transversal en relación con diversos derechos humanos, atendiendo a que su desconocimiento puede afectar diversos derechos de menores, mujeres o personas gestantes, personas con discapacidad, adultos mayores, entre otros acreedores alimentarios, como pueden ser los derechos a la salud física y emocional, la vivienda, la educación, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros.

72. En efecto, de la doctrina que la Suprema Corte ha desarrollado en torno al derecho a recibir alimentos se desprende que éste abarca diversos principios tutelados constitucional y jurisprudencialmente, a saber, solidaridad familiar, el interés superior del menor, paridad de género desde la óptica del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia económica, así como la protección de las personas con discapacidad.

³⁶ Sobre el tema es relevante la jurisprudencia 1a./J. 27/2017 (10a.), de rubro y texto: "PENSIÓN ALIMENTICIA DERIVADA DE LOS JUICIOS DE DIVORCIO. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DEBE CONSIDERAR PARA QUE SU IMPOSICIÓN SEA ACORDE AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE JALISCO, VERACRUZ Y ANÁLOGAS). La institución de alimentos se rige por el principio de proporcionalidad, conforme al cual éstos han de ser proporcionados de acuerdo a las posibilidades del que deba darlos y a las necesidades del que deba recibirlos. Para cumplir con esa finalidad, en el caso de su imposición en un juicio de divorcio, el juzgador deberá determinar qué debe comprender el concepto de una vida digna y decorosa, según las circunstancias del caso concreto; apreciar la posibilidad de uno de los cónyuges para satisfacer, por sí, los alimentos que logren dicho nivel de vida; y determinar una pensión alimenticia suficiente para colaborar con dicho cónyuge en el desarrollo de las aptitudes que hagan posible que, en lo sucesivo, él mismo pueda satisfacer el nivel de vida deseado. En esa labor, deberá tomar en cuenta los acuerdos y roles aceptados, explícita e implícitamente, durante la vigencia del matrimonio; así como la posible vulnerabilidad de los cónyuges para lograr que se cumpla con los objetivos anteriormente planteados." [*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, jurisprudencia 1a./J. 27/2017 (10a.), Libro 43, junio de 2017, Tomo I, página 391, registro digital: 2014571].

³⁷ **Artículo 4**

"Toda persona tiene derecho a recibir alimentos, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, religión, filiación, origen o situación migratoria, o cualquier otra forma de discriminación."



73. Si tomamos en cuenta esto, el análisis de ese derecho se realizará desde su transversalidad, lo que significa que su examen no sólo involucra un aspecto o rama jurídica en específico, sino que el escrutinio que se realice para definir la validez de su finalidad constitucional, la idoneidad, necesidad y su proporcionalidad, debe reconocer que se correlaciona con distintos escenarios que no se limitan a la materia civil, sino, como en el caso, la garantía de su goce efectivo abarca diversas materias como la penal, la relativa a la elección de quienes están al frente del servicio público, e incluso pudiera incidir en otros campos del derecho.

74. Es decir, la transversalidad implica que la autoridad, como en este caso el legislador, tenga un panorama amplio de la estrategia que utilizará para garantizar el derecho de que se trate, lo cual significa que para lograrlo lleve cabo acciones en cualquier área o nivel de gobierno.

75. En ese sentido, el derecho a vivir una vida digna de las personas que deben recibir alimentos involucra la transversalidad de todos los espacios u órganos del servicio público, porque todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias deben velar por los valores sociales, entre ellos, la estabilidad de la familia.

76. En consecuencia, el derecho protegido es un tema transversal relacionado con los valores más profundos del orden público, interés social y el principio de solidaridad.

77. C) Análisis de las normas impugnadas

78. Los preceptos impugnados son del contenido siguiente:

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán.

"Artículo 15. Requisitos para ser presidente de la comisión

"Para ser designado presidente de la comisión, se deberá cumplir con los requisitos siguientes:

"...



"XI. No ser deudor alimentario moroso. ..."

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán.

"Artículo 55. Las y los ciudadanos que aspiren a participar como candidatas y candidatos independientes además de acreditar los requisitos señalados en los artículos 22, 46 y 78 de la constitución, deberán acreditar:

"...

"II. No ser deudor alimentario moroso. ..."

Código de la Administración Pública de Yucatán.

"Artículo 26. Salvo disposición expresa establecida en este Código u otras leyes, para ser titular de las dependencias o entidades que integran la Administración Pública se requiere cumplir con los requisitos siguientes:

"...

"VII. No ser deudor alimentario moroso; y, ..."

79. Como se observa, para ser presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, candidato independiente o titular de las dependencias o entidades que integran la administración pública de ese Estado, se requiere no ser deudora o deudor alimentario moroso.

80. En ese contexto, es necesario recordar que la Comisión accionante considera que es inconstitucional dicho requisito, ya que excluye injustificadamente a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor alimentario moroso, aun cuando no exista relación entre esa situación y el adecuado desempeño de las funciones a realizar en su encargo, lo cual es violatorio de los derechos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo público, libertad de trabajo y derecho a ser votado.

81. Este Tribunal Pleno considera que el requisito en cuestión incide en el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad. Ello es así, porque excluye a las personas que tengan la calidad de deudora o deudor ali-



mentario moroso, para ser presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, candidato independiente o titular de las dependencias o entidades que integran la administración pública de ese Estado. De esa manera se restringe a un grupo determinado de personas de la posibilidad de acceder a esos cargos públicos o candidaturas.

82. No se pasa por alto que el Poder Legislativo Local argumenta que no puede considerarse que el artículo impugnado vulnera este derecho humano, puesto que no prohíbe de forma alguna el acceso al cargo. Asimismo, alega que no se afecta este derecho humano, ya que su aplicación depende del propio actuar del deudor alimentario moroso, en tanto cese en el incumplimiento de su obligación.

83. Sin embargo, el derecho humano en cuestión tutela el acceso efectivo a cualquier empleo o comisión del servicio público en condiciones de igualdad. Este Tribunal Pleno considera que no es necesario que una norma esté redactada en términos prohibitivos, absolutos o tenga el alcance de afectar el acceso a todos los cargos en una entidad federativa o en el país para que incida en el contenido, a primera vista, de este derecho. Para ello, basta que la norma restrinja a una persona o grupo de su posibilidad de acceder a cualquier cargo o que les imponga requisitos más exigentes que al resto de las personas.

84. Al tratarse entonces de la restricción a un derecho fundamental es necesario analizar si la medida de autoridad es objetiva y razonable, así como si cumple con las garantías suficientes para la persona afectada en sus derechos. Es doctrina constitucional que para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales deben superar un examen de proporcionalidad en sentido amplio, lo cual significa que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida; además, debe lograr en algún grado la consecución de su fin; no debe limitar de manera innecesaria el derecho afectado, esto es, se debe verificar que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr la finalidad constitucional, pero menos lesivas del derecho fundamental afectado y, por último, la medida debe ser proporcional, esto es que el grado de realización del fin perseguido debe ser mayor que el grado de afectación provocado por la medida.³⁸

³⁸ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), *Op. Cit.*



85. En esos términos, a continuación se procede a realizar el examen de proporcionalidad de la medida legislativa en cuestión, consistente en la restricción al derecho a acceder a los cargos referidos, con motivo del adeudo de alimentos vencidos, en los términos relatados previamente.

86. Fin constitucionalmente legítimo. La primera etapa del examen de proporcionalidad consiste en identificar los fines que persigue el legislador con la medida y determinar si éstos resultan válidos desde el punto de vista constitucional.³⁹

87. Este Pleno considera que las disposiciones bajo análisis tienen como finalidad proteger y garantizar el derecho de alimentos mediante la restricción al derecho del deudor alimentario moroso a acceder a cargos públicos, específicamente, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, candidato independiente o titular de las dependencias o entidades que integran la administración pública de esa entidad. De acuerdo con lo expuesto en las primeras líneas del presente estudio, el derecho de alimentos es un derecho humano consagrado en el Texto Constitucional, por lo que, en efecto, la medida tiene un fin constitucionalmente válido.

88. Así pues, la protección y garantía de la pensión alimenticia pretende tutelar el principio de solidaridad familiar, así como el principio del interés superior de la niñez. La finalidad del legislador es hacer cesar el actuar indebido de

³⁹ Es aplicable la tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.), de rubro y texto: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos." [*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.), Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 902, registro digital: 2013143].



la persona deudora alimentaria morosa que pretenda ocupar un cargo público pues, como se dijo, no sólo se trata de asegurar el cumplimiento del pago de la pensión alimenticia, sino también del pago de alimentos vencidos.

89. En esos términos, si se parte de la consideración de que asegurar el pago de alimentos es una finalidad constitucionalmente legítima, entonces, por mayoría de razón, es igualmente importante combatir el incumplimiento prolongado en el tiempo por parte de la persona deudora alimentaria, pues debe tenerse presente que está de por medio el carácter de inmediatez en la necesidad de recibir alimentos. Así pues, la finalidad del legislador es desincentivar la situación de adeudo de la obligación alimentaria para quien pretenda acceder a un cargo público, lo cual es constitucionalmente válido, ya que la conducta que se busca disuadir representa una situación jurídica y materialmente indeseable para la persona acreedora, en virtud de que se encuentra de por medio su subsistencia, desarrollo personal y capacidad de gozar de una vida digna y de calidad.

90. Máxime, cuando podrían vulnerarse los derechos de menores, especialmente aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, la educación y el sano esparcimiento, entre otros, elementos esenciales para su desarrollo integral.⁴⁰ Lo anterior, en el entendido de que las

⁴⁰ Sobre el tópico es ilustrativa la jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), de rubro y texto siguientes: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos –todos– esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo



niñas y los niños conforman un grupo en situación de vulnerabilidad que debe ser objeto de protección especial de acuerdo con los artículos 4o., constitucional y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño.⁴¹

91. Además, es necesario destacar que el Estado no sólo tiene una obligación de respetar el interés superior del menor, sino también de actuar, que es precisamente garantizar que se atienda en todos sus ámbitos; dicha obligación no se limita únicamente al plano jurisdiccional, sino que también alcanza a los órganos legislativos, pues para la creación de cualquier tipo de normas que puedan incidir en el universo de derechos de los menores, es necesario que los legisladores fijen su postura desde una perspectiva que otorgue la más amplia protección a las referidas prerrogativas.

92. Máxime, cuando la cuestión alimentaria se relaciona estrechamente con el principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes, pues implica garantizar el pleno y efectivo disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, entre los cuales se encuentra tener un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental y espiritual, moral y social, así como el deber del Estado de asegurar el pago de la pensión alimenticia.⁴²

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." [*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 10, registro digital: 2012592].

⁴¹ **Artículo 27**

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

"2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

"3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

"4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados."

⁴² Véase el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño.



93. Además, si bien la norma en cuestión está redactada en términos neutros, lo cierto es que tiene un impacto diferenciado en favor de las mujeres; por tanto, también resulta aplicable analizar la fracción impugnada bajo una perspectiva de género, pues es importante tener en cuenta la especial situación de vulnerabilidad de una madre soltera y el contexto social discriminatorio que habitualmente rodea tanto a la mujer como al menor cuyo nacimiento puede ser extramatrimonial. En esos términos, no es posible obviar que la defección total o parcial del padre pone en cabeza de la madre una doble carga: la prestación de servicios para el cuidado personal del hijo y la búsqueda de los recursos económicos para su manutención; de manera que al recaer sobre la mujer ambas exigencias se produce un deterioro en el bienestar personal de la madre y se lesiona su derecho a la igualdad de oportunidades y al libre desarrollo de su persona, obstaculizando sus planes de vida.⁴³

⁴³ Resulta aplicable la tesis, de rubro y texto: "ALIMENTOS. SU OTORGAMIENTO DEBE REALIZARSE CON BASE EN UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO. Esta Suprema Corte ha sostenido que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, aun cuando las partes no lo soliciten; de tal manera que el juzgador debe verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. Tomando en cuenta lo anterior, el juzgador debe ponderar la especial situación de vulnerabilidad de una madre soltera y el contexto social discriminatorio que habitualmente rodea tanto a la mujer como al menor cuyo nacimiento es extramatrimonial. En esos términos, no es posible obviar al valorar cada caso que, precisamente, la defección total o parcial del padre pone en cabeza de la madre una doble carga: la prestación de servicios para el cuidado personal del hijo y la búsqueda de los recursos económicos para su manutención; de manera que al recaer sobre la mujer ambas exigencias se produce un deterioro en el bienestar personal de la madre y se lesiona su derecho a la igualdad de oportunidades y al libre desarrollo de su persona, obstaculizando sus planes de vida. Además, el menor solamente obtuvo una satisfacción parcializada de lo que le hubiera correspondido y aún le corresponde, pues no puede admitirse que la madre haya aportado por ambos y, desde luego, no puede cargarse sobre la madre unilateralmente el deber de manutención, pues el cuidado conjunto no sólo significa incremento de la calidad de posibilidades de los hijos, sino la igualdad de oportunidades entre los padres, de modo que el incumplimiento del padre respecto de su obligación, reduce el caudal alimentario del hijo, perjudicando sus posibilidades de desarrollo y crianza. A través de la conducta del padre renuente queda patentizado un menoscabo en aspectos sustantivos y en el proyecto de vida del menor, no pudiendo exigirse que la madre, además del esfuerzo individual que importa la crianza de un hijo, asuma como propio un deber inexcusable y personalísimo del padre. Al mismo tiempo, en la mayoría de los casos se priva a los menores del cuidado personal a cargo de la madre, quien ante esta omisión paterna se halla conminada a redoblar esfuerzos a través del despliegue de diversas estrategias de supervivencia para obtener los recursos mínimos que todo menor necesita.". Datos de localización: Tesis: 1a. XCI/2015 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1383, registro digital: 2008544.



94. En esa lógica, también resulta relevante lo que sostuvo este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 78/2021,⁴⁴ en la que se destacó que la necesidad de proteger con mayor ahínco la obligación alimentaria en relación con las mujeres embarazadas o personas gestantes, nace de la necesidad de protegerlas ante un tipo específico de violencia económica ejercida por el progenitor no gestante, que en muchas ocasiones ejerce esa violencia aprovechándose de la relación sentimental que guarda con aquéllas, ante la especial vulnerabilidad que se ve aumentada por el propio estado de gestación.

95. En ese sentido, el requisito impugnando también constituye una medida encaminada a proteger la maternidad para que no se considere discriminatoria, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 4.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer;⁴⁵ además, busca reconocer la responsabilidad común entre hombres y mujeres, en cuanto a la educación y desarrollo de los hijos, reconocida en los diversos 5.B y 16.D, de la misma convención;⁴⁶ asimismo, busca erradicar la violencia económica en contra de la mujer pues, como se mencionó, el incumplimiento del pago de las pensiones alimentarias amenaza el bienestar económico de la mujer, de sus hijas y de sus hijos.

⁴⁴ Tribunal Pleno, sesión de veinticuatro de febrero de dos mil veintidós.

⁴⁵ "Artículo 4

"...

"2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria."

⁴⁶ "Artículo 5

"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

"...

"b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos."

"Artículo 16.

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

"...

"d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial; ..."



96. Idoneidad. En la segunda etapa del examen de proporcionalidad debe analizarse si la medida impugnada es apta para cumplir los fines perseguidos por el legislador, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y grado a lograr el propósito que busca el legislador.⁴⁷

97. Sobre este aspecto, resulta relevante señalar que las autoridades demandadas argumentan que la restricción de acceso a un cargo a deudores alimentarios morosos constituye un medio vinculado con la finalidad de proteger y garantizar el pago de alimentos e incentivar el cese de su incumplimiento.

98. Agrega el Congreso del Estado de Yucatán en su informe, que la medida se relaciona con la protección de las familias y los ciudadanos de Yucatán, la garantía del derecho a recibir alimentos, vinculada con una medida de erradicación de la violencia de género y la protección más amplia del interés superior de la niñez.

99. Se agregó que, todo servidor público, así como todos aquellos que manejen o apliquen recursos económicos, deben cumplir con perfiles y requisitos para desempeñarse dentro de la legalidad.

100. Sobre el particular, se transcribe la parte considerativa de las iniciativas que dieron origen al decreto impugnado:

⁴⁷ Es orientadora la tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de rubro y texto: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas." [*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 911, registro digital: 2013152].



"...

"La violencia en razón de género en el ámbito familiar es una cuestión de Estado, por ello, estos tipos de delitos resultan evidentes que los ciudadanos sancionados penalmente, carezcan de calidad inherente para ser considerados aspirantes a participar en un proceso electoral.

"...

"Es por ello que todo servidor público es el funcionado y empleado y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Municipal, Estatal y Federal, así como a todos aquellos que manejen o apliquen recursos económicos, tal y como lo mandata la Constitución Política de la Entidad, es decir, que se coincide que los intereses colectivos del Estado se materializan fundamentalmente a través de la vía de dichos servidores públicos, quienes responden a la imagen y necesidad colectiva del pueblo, es por ello, que dependiendo el tipo de cargo o comisión, los servidores públicos deben de cumplir con perfiles y requisitos para desempeñarse dentro de la legalidad y marco de la Ley, derivado a lo anterior, la iniciativa establece el requisito de no estar condenada o condenado mediante sentencia ejecutoriada, por delito de acoso sexual o abuso sexual y lo delitos de violencia de género o por violencia familiar, así como el de no ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien tramite el descuento correspondiente.

"...

"La violencia de género contra las mujeres es un delito y como tal debe ser sancionado venga de quien venga. En una verdadera democracia, no basta con ser un funcionario eficiente, si se es acosador sexual; no basta ser un servidor público destacado, si se es agresor por razones de género; no basta ser un legislador, un juez, un alcalde o un magistrado honrado y sin vínculos de corrupción, si se es deudor de pensión alimenticia.

"De las mujeres que han experimentado violencia en México, el 88.4 % no solicitó apoyo a alguna institución, ni presentó queja o denuncia ante alguna



autoridad, las razones son miedo a las consecuencias, vergüenza, desconocimiento del lugar a donde deben acudir, porque no les van a creer y les dirán que es su culpa.

"...

"El mensaje que se transmite con la presente iniciativa es claro: impedir que quienes tengan antecedentes como agresores por violencia familiar, violencia sexual, violencia en contra de las mujeres en cualquiera de sus modalidades, o por incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, ingresen al servicio público en cualquiera de los tres órdenes y niveles de gobierno y/o permanezcan en él, al no tener las cualidades que se requieren para representar los intereses de las y los yucatecos.

"La presente iniciativa de reforma coloca en el centro la posibilidad sustantiva de un nuevo paradigma en el quehacer político y criterios más amplios con que se midan la honorabilidad, la honestidad, la eficiencia y la responsabilidad institucional. ..."

101. Asimismo, en el dictamen de la Comisión Permanente de Puntos Constitucionales y Gobernación del Congreso de Yucatán, se concluyó lo siguiente:

"...

"Ante tal afirmación, las iniciativas en estudio tienen el claro objetivo de impedir que las personas generadoras de violencia política contra las mujeres en razón de género, violencia familiar, violencia de género, intimidación personal, contra la imagen personal, violencia laboral contra las mujeres, violencia obstétrica, violencia por parentesco, violencia institucional, hostigamiento sexual, acoso sexual, abuso sexual, estupro, violación o feminicidio, así como aquellas personas que sean deudores alimentarios morosos, no se registren a una candidatura de elección popular, o ingresen al servicio público en cualquiera de los tres órdenes y niveles de gobierno y/o permanezcan en él, al no tener las cualidades que se requieren para representar los intereses de las y los yucatecos.



"Bajo ese mismo contexto, debemos reconocer que lo que subyace en el fondo de las propuestas para modificar nuestras normas estatales, dejan entrever la lucha histórica para erradicar la cultura patriarcal que fomenta la desigualdad estructural entre hombres y mujeres; lo que, desde todos los ámbitos, debemos eliminar de raíz, toda vez que, la violencia contra las mujeres, niñez, y en general a los derechos de la familia, por parte de personas que ocupan o aspiran a ocupar un cargo público en cualquiera de los niveles y órdenes de gobierno, se comete con un doble privilegio el cual debe ser desterrado de forma firme y decidida.

"Ahora bien, al abordar las iniciativas, mismas que proponen modificar la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, el Código de la Administración Pública de Yucatán, y la Ley de Partidos Políticos del Estado de Yucatán, se observa que para poder ser candidato independiente, así como para ser un funcionario público designado, además de los requisitos que actualmente se prevén para tales cargos, se propone adicionar que el interesado no deberá tener antecedentes penales por violencia familiar, delitos contra la intimidad personal, contra la imagen personal, violencia laboral contra las mujeres, violencia obstétrica, violencia por parentesco, violencia institucional, hostigamiento sexual, acoso sexual, abuso sexual, estupro, violación o feminicidio; así como no ser deudor alimentario moroso en el Estado de Yucatán.

"Es evidente que la sociedad cada día exige enérgicamente que se erradique la violencia en todas sus formas y manifestaciones; sin embargo, de manera especial sobresale la violencia contra las mujeres y niños; si bien, en los últimos años se han realizado diversas reformas y creado nuevas normas para ir erradicándola, como la Ley General de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y consecuentemente, el Congreso del Estado expidió la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Yucatán, sobresaliendo entre las últimas reformas, las realizadas en materia de violencia política contra las mujeres por razón de género.

"...



"Con estas medidas, se pretende evitar que quienes aspiren a acceder a una postulación a un cargo de elección popular, así como a los funcionarios públicos del Estado que se designen, no sean personas que puedan incurrir en conductas que social y culturalmente son connotativas de la perpetuación de dominio y que inciten a la violencia, por lo que, de esta manera, se elevan los estándares de ética y responsabilidad pública; así como los criterios de exigencia ciudadana de quienes serán sus próximos representantes, o funcionarios públicos fortaleciendo con ello una verdadera cultura democrática y libre de todo tipo de violencia.

"...

"Por tanto, todas las autoridades del estado de Yucatán, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover y respetar todos los Derechos Humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; así como de garantizar su ejercicio libre y pleno para asegurar la protección más amplia de toda persona de acuerdo con los artículos 1 y 2 de la Constitución Política del Estado de Yucatán. En este sentido, el H. Congreso del Estado de Yucatán tiene conferida la facultad de promulgar leyes que protejan los derechos humanos.

"Ante tal afirmativa, hacemos hincapié respecto de los cargos tales como el del Titular de la Comisión de Derechos Humanos, los Comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, los titulares de las dependencias o entidades que integren la Administración Pública; así como los candidatos independientes, toda vez que éstos sus (sic) cargos conllevan una gran responsabilidad con respecto a la sociedad, ya que son los garantes de velar por la protección y los derechos de las y los yucatecos; por lo tanto, las personas que aspiran a ocupar un cargo público de acuerdo a la función a desempeñar deben configurar un perfil libre de actos de violencia en razón de género y de no ser deudores alimentarios. En este sentido, consideramos indispensable incluir en las leyes que se proponen modificar como requisito para ocupar un cargo público, que no cuenten con antecedentes penales respecto a los delitos que tutelén bienes jurídicos que protegen la integridad de las mujeres, niñas y adolescentes.



"Por lo tanto, consideramos indispensable, garantizar el derecho a ser gobernados por personas con una trayectoria congruente con el perfil vinculado al puesto, con el objeto de defender en todos los ámbitos de la sociedad, que personas violentas, ocupen cargos públicos, toda vez que las y los diputados integrantes de la comisión permanente estamos en contra de la violencia en todas sus formas y manifestaciones, de manera especial la que consume a las niñas, jóvenes y mujeres por razones de género, que sólo continúan perpetuando la desigualdad y discriminación.

"...

"En efecto, el espíritu de las reformas es garantizar que en el Estado los funcionarios o servidores públicos sean personas íntegras y áticas (sic) en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o función, a través de un filtro, es decir, haciendo una distinción, de entre todas las personas aptas para desempeñar el cargo se designe a aquella que tenga un respeto profundo por las conductas sociales, esto para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución Federal, donde se establece que el ejercicio de la función pública debe apearse a los principios de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

"Toda vez que, la ática (sic) del servidor público representa un elemento primordial e indispensable para atender las demandas sociales, pues al final se trata del acceso a un puesto de gran responsabilidad. Por lo que el desempeño a los cargos públicos objeto de estas reformas requieren de personas que reúnan ciertos requisitos o bien que no hayan atentado contra su propia libertad o que no hayan vulnerado las reglas del Estado, ya que, para ocupar los cargos de gran relevancia, en nuestra entidad, como los que estamos tratando, se requiere la probidad de las personas que los ostentan.

"...

"No omitimos manifestar que, indiscutiblemente, la violencia no sólo afecta a la población femenina; sin embargo, la violencia familiar, la violencia sexual y la violencia de género; así como la negativa de solventar las pensiones alimentarias familiares, estos tipos de violencia son los que se han visto que inciden y afectan mayoritariamente a las mujeres, a la niñez, y a sus familias. ..."



102. Como se aprecia, tanto en el proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada, como en los informes rendidos por las autoridades demandadas, se advierte que se pretende justificar el requisito en análisis por haberse implementado como una medida tendente a proteger los derechos de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, en este caso, económica, así como de la protección más amplia de las infancias yucatecas.

103. Al respecto, se estima que el requisito combatido constituye un medio vinculado con la finalidad de proteger y garantizar el pago de los alimentos, ya que, al elevar los costos jurídicos de incurrir en mora y limitar el acceso a cargos públicos, se pretende desincentivar el actuar indebido por parte del deudor alimentario moroso.

104. Además, la restricción de acceso no es absoluta, sino que su actualización está condicionada a que el deudor alimentario moroso cancele la deuda, lo que es indicativo de que lo que pretende no es impedir tajantemente que se acceda a determinado cargo, sino obligar a que se ponga al corriente de sus obligaciones alimentarias.

105. De este modo, la eficacia de la medida, en principio, no está en función de la identidad de la persona acreedora, ya que su diseño normativo está enfocado únicamente en desincentivar la conducta indeseada del deudor alimentario moroso. Por tanto, la norma representa un obstáculo para el ejercicio de un derecho (libertad de acceso a un cargo público) con el objetivo de hacer prevalecer la vigencia de otro derecho (alimentos). Bajo ese contexto, es posible afirmar que la medida pretende elevar los costos –no económicos, sino jurídicos– del deudor alimentario moroso que incurra en el incumplimiento reiterado del pago de la pensión alimenticia.

106. Por tal motivo, se entiende que, si la medida es eficaz para lograr el pago de la pensión a favor de una de las personas acreedoras alimentarias, entonces lógicamente también es eficaz para lograr el pago a favor de cualquier persona acreedora alimentaria, se insiste, en virtud de que su diseño normativo está centrado en desincentivar la conducta indebida del deudor alimentario y no así en la identidad de la persona acreedora.



107. Necesidad. En esta fase del estudio se requiere ponderar aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien, las alternativas que en el derecho comparado se hayan diseñado para regular el mismo fenómeno. De encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que, a la vez, inter venga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida ele gida es inconstitucional.⁴⁸

108. Sobre este punto, cabe destacar que el Congreso de ese Estado ya ha adoptado otras medidas para proteger los derechos aludidos, sin embargo, no se consideran suficientes, como se explica.

109. En efecto, la Ley de la Fiscalía del Estado de Yucatán, en su capítulo VI, prevé el sistema de Registro de Deudores Alimentarios Morosos de Yucatán, y de ésta se transcriben las disposiciones conducentes:

⁴⁸ Se cita la tesis aislada 1a. CCLXX/2016 (10a.), de rubro y texto: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resul ten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben supe rar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lo gar los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medi das alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medi das que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del es crutinio: la proporcionalidad en sentido estricto." [*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, tesis aislada 1a. CCLXX/2016 (10a.), Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 914, registro digital: 2013154].



"Artículo 19. De su Objeto.

"El Registro de Deudores Alimentarios Morosos de Yucatán tiene por objeto fungir como un mecanismo que se emplea para inscribir a los deudores alimentarios morosos, para hacerlos responsables de su obligación de dar alimentos; se inscribirá a las personas que hayan dejado de cumplir sus obligaciones alimentarias, ordenadas por los jueces y tribunales o establecidas por convenio judicial.

"La Fiscalía, deberá llevar un registro electrónico con los datos a que hace mención el artículo 23 de la presente Ley, que estará a disposición para su consulta de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de manera gratuita y exclusivamente para el ejercicio de sus funciones. Para lo cual, deberán coordinarse con la Fiscalía, para efectos de la implementación de sistemas electrónicos e informáticos que permitan su funcionamiento y operación."

"Artículo 20. De su finalidad.

"El Registro de Deudores Alimentarios Morosos de Yucatán tendrá como finalidad:

"I. Coadyuvar en la protección de los derechos de alimentos de las personas que tengan el carácter de acreedor alimentario conforme a las disposiciones que ordenen las leyes respectivas.

"II. Hacer pública la información de quienes deban pensión alimenticia.

"III. Generar un medio de persuasión y sanción a los deudores alimenticios morosos para que no eludan su deber y cumplan con las obligaciones familiares a la que se encuentren sujetos."

"Artículo 21. De la inscripción de deudores alimentarios.

"La Fiscalía deberá realizar la inscripción del deudor alimentario dentro de las 48 horas de recibido el oficio judicial que así lo ordene.



"El órgano jurisdiccional deberá proporcionar los datos contenidos en el artículo 23 para ordenar su inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos de Yucatán."

"Artículo 22. Publicidad.

"El Registro de Deudores Alimentarios Morosos de Yucatán será público y estará a disposición de todos aquellos que requieran información, para lo cual, la Fiscalía, estará facultado para la expedición de certificados con la constancia que obre en dicho registro."

"Artículo 23. De los datos que integran el Registro de Deudores Alimentarios Morosos de Yucatán.

"El Registro de Deudores Alimentarios Morosos de Yucatán se integrará por los siguientes datos:

"I. Nombre completo del Deudor Alimentario moroso.

"II. Clave Única del Registro de Población del deudor alimentario moroso.

"III. Domicilio del deudor alimentario moroso

"IV. Nacionalidad del deudor alimentario moroso.

"V. Profesión u oficio, si fuera desconocido se hará constar esa circunstancia.

"VI. Nombre del acreedor o acreedores alimentarios.

"VII. Monto del adeudo alimentario.

"VIII. Número de veces que se ha ordenado su registro.

"IX. Órgano jurisdiccional que ordena su registro.



"X. Numeración del expediente o causa de la que derive su inscripción.

"Estos datos se protegerán en términos de la legislación vigente en la materia de protección de datos personales."

"Artículo 24. Del contenido de los certificados de Adeudo de Obligaciones Alimentarias.

"Los certificados de Adeudo de las Obligaciones Alimentarias contendrán la siguiente información:

"I. Nombre completo del deudor alimentario moroso.

"II. La leyenda de si se encuentra o no inscrito en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos de Yucatán.

"Se emitirán certificados de Adeudo de las Obligaciones Alimentarias con los datos contenidos en el artículo 23, únicamente cuando el solicitante acredite su interés jurídico."

"Artículo 25. Del deudor alimentario.

"Se constituye deudor alimentario moroso aquella persona que incumpla con la ministración de los alimentos a los que se encuentre obligado, por un periodo de noventa días naturales, consecutivos o no, y siempre que dicha obligación sea ordenada por un órgano jurisdiccional.

"Cuando el deudor alimentario moroso acredite que ha cumplido con la totalidad del monto adeudado por pago de pensión por los que fue inscrito, podrá solicitar la cancelación del registro ante el mismo juez que lo ordenó. La Fiscalía hará la cancelación respectiva previa orden judicial, dentro de las 48 horas siguientes a la recepción de la orden de cancelación.

"El deudor alimentario moroso podrá presentar propuestas o celebrar contratos o convenios contenidos y/o regulados por la Ley de Obra Pública y Servicios Conexos del Estado de Yucatán y/o la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos



y Prestación de Servicios relacionados con muebles del Estado, así como formar parte de su Padrón de Contratistas y Proveedores siempre y cuando éste informe, bajo formal protesta de decir verdad, estar en proceso de cumplimiento de sus obligaciones en materia alimentaria ante la instancia correspondiente, a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la adjudicación de la obra, adquisición o servicio de que se trate. En caso de incumplimiento se deberá de dar la rescisión anticipada.

"La dependencia o entidad informará a la instancia correspondiente de la adjudicación otorgada al deudor alimentario para los efectos judiciales o administrativos a los que haya lugar.

"El deudor alimentario moroso no podrá tramitar o renovar la licencia de conducir ni acceder a beneficios económicos otorgados por el titular del poder ejecutivo del Estado de Yucatán por decreto, mientras siga inscrito como deudor en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos de Yucatán. Lo anterior, salvo que se demuestre que la licencia de conducir sea una herramienta indispensable de trabajo para solventar las obligaciones alimentarias.

"En caso de reincidencia, el deudor alimentario no podrá acceder a las excepciones y salvedades señaladas en los párrafos anteriores."

110. De igual forma, el artículo 220 del Código Penal del Estado de Yucatán prevé el incumplimiento de obligaciones alimentarias como delito:

"Artículo 220. A quien sin motivo justificado dejare de cumplir el deber de asistencia respecto de sus ascendientes, hijos o cónyuge sin ministrarles los recursos necesarios para atender a su subsistencia, se le aplicará sanción de uno a cuatro años de prisión y de veinte a doscientos días-multa, privación de los derechos de familia y pago como reparación del daño, de las cantidades no ministradas oportunamente por el acusado, desde la fecha en que dejó de cumplir el deber de proporcionar los alimentos, hasta la sentencia condenatoria. Quedan comprendidos en esta disposición como sujetos pasivos el concubinario y la concubina. Cuando el imputado incurriese nuevamente en el mismo delito, la prisión será de tres a seis años.



"La pérdida de los derechos de familia sólo se impondrá cuando se afecte de manera negativa a los acreedores alimentarios."

111. No obstante que existen las medidas mencionadas, se considera que el requisito establecido en las normas impugnadas sirve para reforzar el cumplimiento del pago de alimentos, sobre todo, cuando se encuentran en juego valores tan importantes como lo es la supervivencia de los menores, mujeres o personas gestantes, personas con discapacidad y adultos mayores.

112. Además, como se expuso en el apartado de parámetro de regularidad constitucional, el examen de ese derecho debe realizarse desde un enfoque que tome en cuenta su transversalidad, es decir, la intención del legislador se debe explorar considerando que el derecho a la subsistencia a una vida digna es de orden público e interés social; por lo que el asegurar que quienes accedan a cargos públicos o a candidaturas independientes de elección popular estén al corriente con sus obligaciones alimentarias, es necesario para garantizar la estabilidad de las familias y de la sociedad de Yucatán, es por lo que, todos los integrantes del servicio público en el ámbito de sus respectivas competencias deben velar por la no afectación a estos valores.

113. En efecto, el Congreso Local en ejercicio de su libertad de configuración emitió las normas para garantizar la protección de los acreedores alimentarios, lo cual va más allá del contexto individual de quienes quieren acceder al servicio público; medida que resulta necesaria porque el incumplimiento del deber de cuidado que tiene con las personas que deben recibir alimentos, además de ser una conducta no ejemplar para el perfil de un cargo público, conduce a la afectación del orden público y el interés social.

114. En ese contexto, el Estado como garante, a la luz del interés superior de la niñez, debe asegurar el cumplimiento de la obligación por parte de los progenitores con las vías más adecuadas para ello. Sirve de apoyo las tesis 1a. LXXXVIII/2015 (10a.), anteriormente citada, y 1a. CLVII/2018 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO. OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE GARANTIZAR LA PROTECCIÓN ALIMEN-



TARIA, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO. El artículo citado, en relación con los tratados internacionales de derechos humanos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los progenitores o, en su caso, las personas encargadas de su cuidado, tienen la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los menores en el núcleo familiar. En ese sentido, utiliza el lenguaje de los derechos para reconocer aquel de todo niño a un nivel de vida adecuado, con las correlativas obligaciones de sus cuidadores. Sin embargo, esta formulación no exime ni desplaza al Estado de sus respectivas obligaciones en materia de protección a la niñez, pues lejos de ello, dicho precepto prevé de forma puntual las acciones positivas a cargo de los Estados Parte para brindar apoyo a los responsables primarios a fin de lograr el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los niños, lo que incluye proporcionar asistencia material y desarrollar programas. Asimismo, el citado precepto determina que el Estado debe tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera, incluso si éstos viven en el extranjero. En este sentido, en un grado mayor de especificidad que aquel utilizado en el Texto Constitucional, el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño dota de significado al derecho de alimentos de los niños elevando a la máxima jerarquía no sólo su contenido esencial y la determinación de los sujetos obligados, sino también las condiciones de la obligación alimenticia y la posición del Estado como garante. Todo ello, además, a la luz del interés superior del niño como principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño o niña en un caso concreto.⁴⁹

115. En ese sentido, es importante recordar las manifestaciones realizadas por el legislador local al emitir las disposiciones hoy combatidas, en el sentido de que se busca reducir el incumplimiento de las obligaciones alimentarias, con el objeto de maximizar el interés superior del menor y la protección de las mujeres a vivir una vida libre de violencia económica.

⁴⁹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 1a. CLVII/2018 (10a.), Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 300, registro digital: 2018616.



116. Incluso, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en México 67.5 por ciento de las madres solteras no reciben una pensión alimenticia, cifras que evidencian que se les deja desprotegidas y en situación de vulnerabilidad, siendo de esta forma víctimas de violencia económica por sus deudores alimentarios. Asimismo, dicho instituto señaló que tres de cada cuatro hijos e hijas de padres separados no reciben pensión alimenticia, lo que también demuestra la falta de cumplimiento en relación con las pensiones alimentarias que deben percibir los menores de edad, poniendo en peligro su adecuado desarrollo.⁵⁰

117. Además, del informe de "incidencia delictiva del fuero común 2022", elaborado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se desprende que de enero hasta julio de dos mil veintidós, en el Estado de Yucatán se habían presentado 51 denuncias por incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar,⁵¹ delito que lo comete quien injustificadamente deje de satisfacer obligaciones alimentarias, no suministrando a otros los recursos necesarios para que subsistan, lo que acredita la existencia del incumplimiento del derecho humano a recibir alimentos, aun cuando existan las vías civil y penal para exigir su cumplimiento.

118. Al tenor de lo expuesto, este Tribunal Pleno concluye que la medida implementada por el legislador local cumple con la tercera etapa del análisis de constitucionalidad.

119. Proporcionalidad en sentido estricto. La presente etapa del examen de regularidad constitucional exige realizar un contraste entre el grado de intervención de la medida legislativa en el derecho fundamental afectado (libertad de acceder a un cargo público) y el grado de satisfacción del fin perseguido por ésta (protección y garantía del derecho de alimentos).⁵² En el caso concreto, se

⁵⁰ Gaceta LXIV/1PPR-6/88667 del Senado de la República, de veintitrés de enero de dos mil diecinueve.

https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/88667.

⁵¹ <https://drive.google.com/file/d/14wHIUXvwoWakU1P6bFnb37u4gaCTaSQq/view>.

⁵² "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las inter-



considera que la medida satisface las exigencias de proporcionalidad por las siguientes razones.

120. En primer lugar, como ya se mencionó, la medida bajo análisis no representa una prohibición absoluta para acceder a los cargos públicos, ya que se trata de una restricción que únicamente tiene cabida cuando exista un incumplimiento del pago de la pensión alimenticia prolongado en el tiempo y declarado por la autoridad judicial correspondiente. Además, la restricción prevista no opera en términos irrestrictos, ya que su actualización y vigencia depende del propio actuar del deudor alimentario moroso, en tanto cese en el incumplimiento de su obligación.

121. En efecto, como se ha precisado, de la medida legislativa en análisis, conforme a su ingeniería, se advierte que **está construida con el objeto, no necesariamente de impedir que el deudor alimentario moroso no pueda acceder a cargos públicos bajo ninguna circunstancia, sino lo que se pretende es actuar como un medio de presión para obligar a que quien aspire**

venciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido *prima facie* de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio.". Datos de localización: Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.). Décima Época. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 894, registro digital: 2013136.



a ocupar determinado cargo público, deba estar al corriente en sus obligaciones alimentarias.

122. De tal manera que el deudor alimentario tiene a su disposición en todo momento la posibilidad de hacer cesar los efectos del requisito impugnado mediante el pago de los alimentos vencidos. Incluso, entre más pronto lo haga, mayor beneficio reporta al goce y ejercicio de los derechos de todas las personas involucradas. En ese sentido, es altamente probable que, en aras de lograr su objetivo de acceder a un cargo público, el deudor alimentario moroso prefiera realizar el pago de los alimentos vencidos.

123. Así pues, los beneficios esperados de la medida radican en garantizar los alimentos de una persona y poner fin a una situación desfavorable para su subsistencia y su capacidad de gozar de un desarrollo personal y de un nivel de vida digno; por tanto, si se permite el acceso al servicio público a aquellas personas que descuiden sus responsabilidades personales en materia de alimentos, se afectarían valores sociales importantes como la subsistencia de las personas y el acceso a una vida digna.

124. En consecuencia, este Tribunal Pleno concluye que, en efecto, es mayor el beneficio de proteger y garantizar el derecho de alimentos, que el perjuicio que, en su caso, pudiera generar en la esfera de derechos de las personas deudoras alimentarias morosas, al no poder acceder a un cargo público hasta en tanto cubra su deuda alimentaria, por lo que la medida legislativa cumple con el requisito de proporcionalidad en sentido estricto.

125. Incluso en el caso específico del acceso al registro como candidato independiente a fin de contender por un cargo de elección popular, porque como ya quedó precisado, el Congreso Local tiene libertad de configuración para regular los requisitos que deben cumplir los ciudadanos que pretendan registrarse bajo esa figura, y si bien, no es una facultad absoluta, ya que debe cumplir con los fines constitucionales que garanticen el derecho a ser votado, también lo es que el perfil que diseñe el legislador debe asegurar que cumpla con los principios de representatividad, autenticidad, transparencia y rendición de cuentas.



126. Es decir, la medida pretende que las personas que aspiren a pertenecer al servicio público del Estado de Yucatán, en cualquier nivel de gobierno, se vean incentivadas al cumplimiento oportuno de sus obligaciones alimentarias.

127. Con base en estas consideraciones, deben desestimarse los argumentos propuestos y, en consecuencia, reconocer la **validez** de los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública de Yucatán, reformados mediante Decreto 504/2022 publicado el siete de junio de dos mil veintidós, en el Diario Oficial del Gobierno de la entidad; toda vez que, frente al escenario bajo análisis, relacionado con el derecho humano a recibir alimentos, resulta proporcional la restricción dispuesta en la norma, en relación con la condición para acceder a los cargos públicos en mención.

128. Las consideraciones relativas a la validez de las normas impugnadas son obligatorias al haberse aprobado 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, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández se separaron de la metodología. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares.

VI. DECISIÓN

129. Por lo antes expuesto, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.



SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 16, párrafo segundo, en su porción normativa "y VIII", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, reformado mediante el Decreto 504/2022 publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintidós, en términos del apartado IV de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública de Yucatán, adicionados mediante el Decreto 504/2022 publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil veintidós, de conformidad con lo expuesto en el apartado V de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de 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, Zaldivar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II y III, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

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 apartado IV, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto del artículo 16, párrafo segundo, en su porción normativa "y VIII", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.

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 separándose de la metodología, Esquivel Mossa separándose de la metodología, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y por consideraciones adicionales, Ríos Farjat en contra de la metodología, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de la metodología, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán; 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública de Yucatán. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares.

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 que da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), P./J. 9/2016 (10a.), 1a./J. 125/2017 (10a.), 1a./J. 41/2016 (10a.), 1a./J. 27/2017 (10a.), P./J. 7/2016 (10a.) y aisladas 1a. LXXXVIII/2015 (10a.), 1a. LXXXV/2015 (10a.), 1a. CCLXIII/2016 (10a.), 1a. CCLXV/2016 (10a.), 1a. XCI/2015 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.), 1a. CLVII/2018 (10a.) y 1a. CCLXXII/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas, 23 de junio de 2017 a las 10:29 horas, 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la señora Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 98/2022, fallada en sesión de diecisiete de enero de dos mil veintitrés por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Si bien voté con el sentido de la decisión aprobada por la mayoría, reservé mi derecho a formular voto concurrente para hacer las siguientes precisiones.

I. Cuestiones metodológicas

En la resolución aprobada se reconoció la validez de los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos; 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública; y, 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, todos ordenamientos del Estado de Yucatán, reformados mediante Decreto 504/2022, publicado el siete de junio de dos mil veintidós.

Compartí sustancialmente algunas de las razones de la sentencia en lo que concierne a los dos primeros preceptos en tanto se referían a cargos públicos de designación; no obstante, lo hice con salvedad metodológica, pues no coincido del todo con el desarrollo argumentativo realizado para justificar el examen de proporcionalidad en sentido amplio, en tanto considero que no se sustentaron debidamente las distintas fases del escrutinio.



II. Congruencia de la decisión

Por otra parte, respecto al artículo 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, estimo que exigía un análisis diferenciado de las otras dos normas impugnadas, pues en este precepto la medida no estaba relacionada directamente con el acceso a cargos públicos, sino únicamente con la posibilidad de acceder a una candidatura independiente para participar en procesos electorales respecto de cargos de elección popular en la entidad federativa.

Así, aunque para el examen de dicha norma pudieran imperar razones similares a las que fueron consideradas en la resolución, también hay aspectos en los que necesariamente habría que hacer distinciones al analizar la libertad de configuración del legislador para establecer las calidades exigibles para ser candidatos independientes, al estar involucrado el derecho político electoral a ser votado para participar en las funciones públicas del país.

Además, de la demanda advierto que parte de la causa de pedir de la Comisión accionante respecto de ese artículo 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán consistió en sostener que se vulneraba el principio de igualdad, por el hecho de que tal requisito sólo se preveía tratándose de candidaturas independientes, y no respecto de candidaturas de partidos políticos, por lo que, habría un trato diferenciado injustificado entre candidatos que pudieran acceder a ellas por una u otra vía.

Al respecto, estimo que la resolución debió responder ese argumento, el cual, a mi juicio, procedía declarar infundado. Ello, porque la legislación referida en su diverso artículo 30¹ prevé que, para los cargos de gubernatura, diputación, regiduría o en su caso síndico o síndica, se requiere contar con los requisitos que establecen los numerales 22, 46 y 78 de la Constitución Local. Mientras que, estos dispositivos, en lo que interesa, establecen:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O. 13 DE MARZO DE 2020)

"Artículo 22. Para ser diputada o diputado, se requiere:

¹ (REFORMADO, D.O. 23 DE JULIO DE 2020)

"**Artículo 30.** Para el cargo de la gubernatura, diputación, regiduría o en su caso el de síndico o síndica, se requiere contar con los requisitos que establecen los artículos 22, 46 y 78 de la Constitución, y no haber sido condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género."



" ...

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], D.O. 12 DE AGOSTO DE 2022)

"IX. No ser deudor alimentario moroso; ..."

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O. 13 DE MARZO DE 2020)

"Artículo 46. Para ser Gobernadora o Gobernador del Estado se requiere, además de lo dispuesto en la fracción I del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

" ...

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], D.O. 12 DE AGOSTO DE 2022)

"XII. No ser deudor alimentario moroso; ..."

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O. 13 DE MARZO DE 2020)

"Artículo 78. Para ser regidora o regidor o integrante de un Concejo Municipal, se requiere:

" ...

(ADICIONADA, D.O. 12 DE AGOSTO DE 2022)

"XI. No ser deudor alimentario moroso;"

Por tanto, con independencia de que ese requisito se incluyó en los artículos 22, 46 y 78 de la Constitución Local mediante reforma publicada en el órgano oficial de difusión de la entidad federativa el doce de agosto de dos mil veintidós, esto es, con posterioridad a la publicación del decreto por el que se reformó el artículo 55, fracción II, de la ley electoral examinada, que tuvo lugar el siete de junio del mismo año; lo trascendente es que el sistema jurídico local ya prevé el mismo requisito tanto para acceder a candidaturas independientes, como a candidaturas de partido político, pues en ambos casos las personas candidatas, para ostentar dicho carácter, tendrán que cumplir con las calidades que les exige la ley para el respectivo cargo de elección popular al que aspiran.

Este voto se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la acción de inconstitucionalidad 98/2022, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de diecisiete de enero de dos mil veintitrés.



En la sesión de referencia, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad del Decreto 504/2022 por el que se modifican las Leyes de la Comisión de Derechos Humanos; de Instituciones y Procedimientos Electorales; de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y de Partidos Políticos, así como el Código de la Administración Pública, todos del Estado de Yucatán, en materia de violencia de género y deudores alimentarios, publicado en el Diario Oficial de esa entidad federativa el siete de junio de dos mil veintidós.

En el fondo del asunto se analizó, en específico, lo establecido en los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública de Yucatán; relacionados con el requisito relativo a "no ser deudor alimentario moroso" para ocupar los cargos públicos relativos a la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos Estatal, para aspirar a una candidatura independiente y ocupar la titularidad de las dependencias o entidades que integran la administración pública local, respectivamente.

Si bien comparto el reconocimiento de validez de los preceptos referidos, sin embargo, no comparto la metodología bajo la cual se realiza el análisis del artículo 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, que a la letra dice:

"Artículo 55. Las y los ciudadanos que aspiren a participar como candidatas y candidatos independientes además de acreditar los requisitos señalados en los artículos 22, 46 y 78 de la constitución, deberán acreditar:

"...

"II. No ser deudor alimentario moroso;

"..."

De lo anterior resulta claro que la norma transcrita establece un requisito de elegibilidad a efecto de aspirar por una candidatura independiente.

En ese sentido, considero que su análisis debió partir de la línea jurisprudencial que ha establecido el Tribunal Pleno, precisamente, cuando se encuentra de por medio alguna restricción al derecho humano a ser votado, a través de un requisito de elegibilidad.

En efecto, en primer término, se debió identificar la naturaleza de esa exigencia, para establecer en cuál de los tres tipos de requisitos se ubica:



- 1) Tasados, que son aquellos que la Constitución General define directamente, sin que se puedan alterar por el legislador ordinario ni para flexibilizarse ni para endurecerse.
- 2) Modificables, que son los previstos en la Constitución General y en los que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas para establecer modalidades diferentes, de modo que la primera adopta una función supletoria o referencial.
- 3) Agregables, que son los no previstos en la Constitución General, pero que se pueden adicionar por las Constituciones Locales.

En ese sentido, sólo los requisitos modificables o agregables, se encuentran en el ámbito de libertad de configuración legislativa.

En el caso de la normativa impugnada, el Estado de Yucatán cuenta con la facultad legislativa para regular los requisitos para acceder a un cargo de elección popular por la vía de candidatura independiente, así como para implementar trámites o formas para hacerlos operativos y el requisito de elegibilidad que nos ocupa, no se encuentra tasado en la Constitución General.

Una vez delimitado que el requisito en cuestión se encuentra dentro del ámbito de libertad de configuración legislativa del Estado, debió analizarse que el requisito cumpliera con las condiciones de validez relativas a:

- 1) Ajustarse a la Constitución General, tanto en su contenido orgánico, como respecto de los derechos humanos y políticos;
- 2) Guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen; y,
- 3) Acordes con los tratados internacionales que contengan derechos humanos, civiles y políticos en los que México sea Parte.

Conforme con lo anterior, se debió concluir que el requisito cumple con los principios de no discriminación y proporcionalidad, a través del test correspondiente.¹

¹ Lo anterior, conforme con lo sustentado en la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, resueltas en sesión del Tribunal Pleno de siete de septiembre de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos.



Son esas razones las que sustentan el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 98/2022.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el diecisiete de enero de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 98/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El Tribunal Pleno reconoció la validez de los artículos 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos; 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 26, fracción VII, del Código de la Administración Pública, todos del Estado de Yucatán, reformados mediante Decreto 504/2022, publicado el siete de junio de dos mil veintidós en el Diario Oficial del Gobierno de la entidad.¹
2. Las normas impugnadas establecen como requisito el no ser deudora o deudor alimentario moroso para ocupar la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, para ser candidato independiente o para ser titular de las dependencias o entidades que integran la administración pública.
3. El tema por dilucidar consistía en si dicha norma excluía a las personas que se encuentren en ese supuesto de manera injustificada, vulnerando los principios de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y derecho a ser votado. Contrario a la mayoría, consideré que, en efecto, la norma es inconstitucional, por las razones que señalo en este voto particular.

II. Razones de la mayoría para reconocer la validez de las normas impugnadas

4. La mayoría retomó las consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad 126/2021 y 137/2021.²

¹ Cabe señalar que también se sobreseyó la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 16, párrafo segundo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, en la porción normativa "y VIII". Al respecto, coincidí con la mayoría en el sobreseimiento de la norma.

² Ambas acciones fueron resueltas por el Tribunal Pleno el cuatro de octubre de dos mil veintidós bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.



5. Consideraron que el asunto se relaciona con la colisión del derecho a la libertad de trabajo y a ser votado como candidato independiente, frente al derecho a recibir alimentos. Para dicho análisis, tal como en los precedentes, realizaron el test de proporcionalidad que se sintetiza a continuación:
6. Fin constitucionalmente legítimo. Identificaron como finalidad proteger y garantizar el derecho de alimentos, la cual se considera constitucionalmente válida. Señalaron que la protección y garantía de la pensión alimenticia pretende tutelar el principio de solidaridad familiar, así como el principio del interés superior de la niñez.
7. Idoneidad. Del proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada, así como en los informes rendidos por las autoridades demandadas, advirtieron que se pretende justificar el requisito impugnado por haberse implementado como una medida tendente a proteger los derechos de las mujeres a vivir una vida libre de violencia (económica), así como la protección más amplia de las infancias yucatecas. La mayoría estimó que el requisito constituye un medio vinculado con la finalidad pues, al elevar los costos jurídicos de incurrir en mora en el pago de alimentos, se pretende desincentivar tal actuar. Además, señalaron que la restricción de acceso no es absoluta, sino que está condicionada a que el deudor alimentario moroso cancele la deuda.
8. Necesidad. Aunque el Congreso del Estado ya ha adoptado otras medidas para proteger los derechos aludidos, la mayoría destacó que no las considera suficientes. Esto incluye el Registro de Deudores Alimentarios Morosos de Yucatán, previsto en el capítulo IV de la Ley de la Fiscalía del Estado de Yucatán. Asimismo, el Código Penal del Estado de Yucatán prevé el incumplimiento de obligaciones alimentarias como delito. Consideraron que el requisito establecido en las normas impugnadas sirve para reforzar el cumplimiento del pago de alimentos. Concluyeron aquí que se cumple con la etapa de análisis.
9. Proporcionalidad en sentido estricto. Aquí, contrastaron el grado de intervención de la medida legislativa en el derecho afectado (libertad de acceder a un cargo público) y el grado de satisfacción del fin perseguido por ésta (protección y garantía del derecho de alimentos). Concluyeron que la medida satisface las exigencias, pues la medida no representa una prohibición absoluta para acceder a los cargos públicos ni opera en términos irrestrictos, pues el deudor puede en todo momento pagar los alimentos vencidos. Además, consideraron que es mayor el beneficio de proteger y garantizar el derecho de alimentos, que el perjuicio que pudiera generarse en la esfera de derechos del deudor alimentario moroso.



10. Al considerar que se supera el test de proporcionalidad, la mayoría reconoció la validez de las normas impugnadas.

III. Razones del disenso

11. Antes de proceder al análisis, me gustaría nuevamente destacar que reconozco la importancia de reforzar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias. La finalidad que persigue la norma es muy importante y se encuentra relacionada con la garantía a los acreedores de acceder a una multiplicidad de derechos. Además, por el particular impacto que esto tiene en niñas, niños, adolescentes y mujeres, cualquier norma que lidie con estos temas debe considerar el interés superior de la niñez y analizarse con perspectiva de género.
12. Sin embargo, contrario a su objetivo, la norma impugnada puede traducirse en un impedimento para que el deudor obtenga una fuente de ingresos para pagar sus obligaciones alimentarias. Es decir, la norma no abona en alcanzar el objetivo de que se paguen los alimentos e, incluso, puede tornarse contraproducente.
13. En este asunto, remito a los dos argumentos (i y ii) que desarrollé en el voto particular de la acción de inconstitucionalidad 126/2021 (en el entendido de que cualquier referencia al cargo de comisionado del Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo debe entenderse como una referencia a los cargos de las normas estudiadas en este asunto). Además, desarrollo razones adicionales específicas al caso (iii).
14. (i) La metodología elegida para estudiar la constitucionalidad de la norma no fue la correcta. Aquí, remito al desarrollo del argumento expresado en la acción de inconstitucionalidad 126/2021. En resumen, la metodología para estudiar un requisito para el acceso a cargos públicos que distinga entre aspirantes es el examen de igualdad, el cual debe realizarse para evaluar el requisito que distingue entre aspirantes en función del objetivo de encontrar a una persona que cuente con las calificaciones, capacidades o competencias necesarias para el desempeño del cargo, y no en función de un objetivo diverso. Las atribuciones de los cargos en las normas impugnadas no están intrínsecamente relacionadas con la obligación de dar o recibir alimentos, por lo que el requisito no garantiza la idoneidad del perfil del cargo, y no se supera el test de razonabilidad.



15. (ii) Incluso utilizando el test de proporcionalidad, la norma no supera la grada de idoneidad ni la de necesidad. Aquí, también remito al desarrollo del voto de la acción de inconstitucionalidad 126/2021. En resumen, no se supera la grada de idoneidad pues, en supuestos específicos, el requisito puede dificultar e, incluso, impedir que un deudor alimentario moroso acceda a los recursos económicos necesarios para cumplir con sus obligaciones. Y no se supera la grada de necesidad pues, suponiendo sin conceder que ésta incentivara el cumplimiento de las obligaciones alimentarias, existen otras medidas igualmente idóneas que afectan en menor proporción los derechos impactados, tal como sería mandar que, en cuanto se acceda al cargo, se tramite de oficio el descuento correspondiente.
16. (iii) Consideraciones especiales para el análisis de los derechos político-electorales. En este asunto en particular, para el caso del artículo 55, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, que establece el requisito de no ser deudor alimentario moroso para ser un candidato independiente, en mi opinión, era importante considerar de forma particular los derechos político-electorales y, en específico, el derecho a ser votado. Esta distinción es importante porque ese derecho tiene un peso particular, vinculado a la vida democrática del país y, por lo tanto, amerita un análisis diferente al de los cargos públicos por nombramiento.
17. Es cierto que el estudio de fondo del engrose refiere al derecho a ser votado, así como a algunos precedentes de este Tribunal Pleno en la materia. Sin embargo, me parece que habría sido también necesario para este artículo en particular realizar un análisis de constitucionalidad diferenciado del de las otras normas impugnadas, en el que se valorara el impacto específico en los derechos político-electorales. Así pues, aunque también en esta norma debemos examinar si el requisito impugnado está directamente relacionado con las calificaciones, capacidades o competencias necesarias para el desempeño de los cargos, las consideraciones al impacto en los derechos político-electorales de la ciudadanía nos obliga a ser más rigurosos en el análisis de la proporcionalidad de estos requisitos.
18. En mi opinión, ser o no deudor alimentario moroso no necesariamente se relaciona con las calidades para ejercer los cargos a los que aspiran los candidatos independientes y, por lo tanto, no se puede justificar el impacto negativo que tiene este requisito en el derecho a ser votado. Por lo tanto, considero que también en este caso, la norma no supera el test de razonabilidad que era la metodología adecuada.

Este voto se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

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, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO INHABILITADO COMO SERVIDOR PÚBLICO PARA OCUPAR EL CARGO DE TITULAR DE LA COMISIÓN ESTATAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DEL ESTADO DE HIDALGO, CONSTITUYE UNA MEDIDA SOBREINCLUSIVA QUE VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O INHABILITADO COMO SERVIDOR PÚBLICO", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESCRUTINIO DE LAS NORMAS IMPUGNADAS EN ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DEBE REALIZARSE CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SIN ATENDER A ALGUNA LEY GENERAL, COMO EN EL CASO, A LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O INHABILITADO COMO SERVIDOR PÚBLICO", DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O INHABILITADO COMO SERVIDOR PÚBLICO", DE LA LEY



EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 139/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 26 DE SEPTIEMBRE DE 2022. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al veintiséis de septiembre de dos mil veintidós.

VISTOS, para resolver los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 26, fracción II, en su porción normativa "o inhabilitado como servidor público", de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo, expedida mediante Decreto Núm. 734 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad, el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno.

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La accionante estima violados 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, así como los diversos 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—**Conceptos de Invalidez.** En síntesis, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos precisa en su único concepto de invalidez, lo siguiente:



- El artículo 26, fracción II, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo, vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el acceso a un empleo, puesto que impide de forma injustificada que las personas que han sido inhabilitadas como servidor público en algún momento de su vida, puedan aspirar al cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas Estatal.

- Lo anterior, en virtud de que exige de manera general no haber sido inhabilitado como servidor público para acceder al cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas en el Estado de Hidalgo, sin considerar la conducta que ocasionó esa sanción, ni el periodo del tiempo en el que se impuso esa inhabilitación, lo que implica una exclusión injustificada a todas las personas que se encuentren en esa situación.

- Refiere que la norma impugnada limita de forma genérica los derechos de las personas inhabilitadas en el servicio público, sin considerar si las conductas sancionadas de que se trate se relacionan o no con las funciones que deban desempeñarse una vez que asuman el cargo en cuestión; aspecto que implica que una persona que ha sido sujeto de responsabilidad administrativa y cuando ésta haya cumplido con su sentencia, las personas deben quedar en posibilidad de volver a ejercer un empleo, cargo o comisión en el sector público, pues lo contrario significaría una inhabilitación perpetua.

- La norma establece un requisito irrazonable y abiertamente desproporcional, ya que no permite identificar si la inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil, política o penal, ni distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no.

- De igual forma, la Comisión aduce que la norma controvertida no supera el examen de escrutinio ordinario puesto que el artículo impugnado no tiene una conexión directa con el cumplimiento de un fin constitucionalmente relevante, en efecto, el hecho de haber sido sancionado por alguna conducta en el pasado no necesariamente guarda un impacto directo en el cumplimiento de las funciones que le corresponden al titular de la Comisión de Búsqueda de Personas en



el Estado de Hidalgo, además de que no existe mandato expreso dentro de la propia Constitución General que exija requisitos de esa índole para este tipo de cargos, máxime que las actividades que le corresponde realizar al referido titular, no justifican restricciones tan amplias, por lo que resultan discriminatorias.

CUARTO.—Radicación y admisión del escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **139/2021** y, por razón de turno, designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por diverso auto de cinco de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor **admitió** a trámite la acción relativa, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

QUINTO.—Informes de las autoridades y presentación de alegatos. El Poder Ejecutivo del Estado¹ y el Poder Legislativo² del Estado de Hidalgo rindieron sus respectivos informes, los cuales fueron admitidos por el Ministro instructor mediante acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno; asimismo, tuvo por recibidas las pruebas y ordenó correr traslado a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a la Fiscalía General de la República y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con copia simple de los informes de las autoridades con la finalidad de que éstos formularan los alegatos respectivos.

De esta manera, únicamente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló los alegatos que al efecto consideró oportunos, los cuales fueron agregados al expediente mediante acuerdo del Ministro instructor de fecha trece de diciembre de dos mil veintiuno.³

¹ Fojas 97 y 98 de la acción de inconstitucionalidad 139/2021.

² *Ibíd.*, fojas 123 a 130.

³ *Ibíd.*, 186 y 187 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 139/2021.



SEXTO.—**Cierre de instrucción.** Mediante proveído de treinta y uno de enero de dos mil veintidós se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ 1o. de su ley reglamentaria⁵ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁶ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez del requisito contenido en la porción normativa que establece "o inhabilitado como servidor público" de la fracción II del artículo 26 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo, publicada mediante Decreto Núm. 734, en el Periódico Oficial de esa entidad, el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno, al considerarlo violatorio de los derechos humanos consagrados en la Constitución General, así como en los tratados internacionales de los cuales México es Parte.

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;"

⁵ "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁶ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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



SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley que se impugna sea publicada en el medio oficial correspondiente y, en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En esa virtud, la norma cuya constitucionalidad se reclama se publicó mediante Decreto 734, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el martes veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días naturales para efectos del cómputo respectivo transcurrió del miércoles veinticinco de agosto al jueves veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.

Luego, si el escrito de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el propio veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno,⁷ es decir, el último día del plazo legal, debe estimarse **oportuna** su presentación.

TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte **legítima**.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el diverso 11 de la ley reglamentaria de la materia, prevén que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, actuando a través de su legítimo representante.

En el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el Decreto 734 mediante el cual se expidió la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo; el escrito fue presentado y firmado

⁷ Foja 1 del escrito inicial presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativo a la acción de inconstitucionalidad 139/2021.



por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la mencionada Comisión Nacional. Este cargo se acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por la presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, la citada Cámara la eligió como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre del dos mil veinticuatro.⁸ A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁹ y 18 de su reglamento interno,¹⁰ establecen que la representación del citado órgano constitucional autónomo corresponde a su presidenta.

En consecuencia, se considera que el escrito inicial correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 139/2021, fue promovido por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por quien cuenta con facultades suficientes para ello.

CUARTO.—Causas de improcedencia. Dado que los órganos señalados como emisor y promulgador de las disposiciones impugnadas, no hicieron valer causas de improcedencia al rendir los informes respectivos, ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que pueda actualizarse alguna, lo procedente es delimitar la litis y abordar los planteamientos de fondo.

QUINTO.—Precisión de la litis. En atención a los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se advierte que impugna la constitucionalidad del artículo 26, fracción II, en su porción normativa "o inhabilitado como servidor público", de la Ley en Materia de Desaparición de

⁸ Foja 29 del escrito inicial relativo a la acción de inconstitucionalidad 139/2021.

⁹ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

¹⁰ "Artículo 18. (Órgano ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



Personas para el Estado de Hidalgo, al considerar que vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el acceso a un cargo público, en la medida que impide de forma injustificada que las personas que han sido inhabilitadas como servidor público en algún momento de su vida, puedan acceder al cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas en esa entidad.

SEXTO.—Estudio de fondo. Regularidad constitucional del artículo 26, fracción II, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo.

La CNDH plantea en sus conceptos de invalidez que es inconstitucional el artículo 26, fracción II, en la porción normativa "o inhabilitado como servidor público", de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo, al transgredir los derechos de igualdad y de no discriminación, así como la libertad de trabajo, el derecho de acceder a un cargo público, al prever como requisito para desempeñar el cargo de titular de la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas, el no haber sido "inhabilitado como servidor público", excluyendo de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público.

En primer término, se considera necesario transcribir el contenido de la norma impugnada.

"Artículo 26. Para ser titular de la Comisión se requiere:

"...

"II. No haber sido condenado por la comisión de un delito relacionado con la desaparición de personas **o inhabilitado como servidor público.**"

El precepto legal transcrito prevé los requisitos para desempeñar el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas en el Estado de Hidalgo y, específicamente, en la fracción II, materia de impugnación, prevé como exigencia para que la persona que aspire o se postule al cargo, **no haber sido "inhabilitado como servidor público:"**



El motivo de invalidez es **fundado** en atención a lo siguiente:

En primer término, es pertinente destacar que en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 111/2019¹¹ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 74, fracción VII; 75, fracción VI; 84, apartado A, fracción VIII; 85, apartado A, fracción XI; y 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el viernes trece de septiembre de dos mil diecinueve.

Al efecto se señaló lo siguiente:

"89. Ahora bien, en el caso concreto, las normas impugnadas, exigen para los cargos de Vice Fiscal, Director General, Coordinador General o Titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas, Fiscal del Ministerio Público, Elemento de la Policía Federal de Investigación o Perito, estos últimos tres, pertenecientes al Servicio Profesional de Carrera, según el caso, los requisitos de:

"• No haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público.

"90. Como se advierte, se trata de requisitos que no están relacionados con características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar; razón por la que, en principio, al no presentarse una categoría sospechosa, no hay motivos en el presente caso para someter las disposiciones normativas impugnadas a un escrutinio de constitucionalidad especialmente cuidadoso o estricto.

"91. A pesar de ello, **es suficiente un test simple de razonabilidad** para arribar en el caso, a la conclusión de que las normas impugnadas, resultan

¹¹ Fallada en sesión remota de veintiuno de julio de dos mil veinte, bajo la ponencia del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por mayoría de diez votos, en contra del emitido por la señora Ministra Piña Hernández, quien anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales se reservó su derecho a formular voto concurrente.



inconstitucionales, pues éstas, como se explicará enseguida, resultan sobre-inclusivas.

"92. En efecto, si bien las normas generales en cuestión, persiguen avanzar en la realización de fines constitucionales aceptables, esto es, en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a determinados empleos públicos, lo cierto es que contienen hipótesis que resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, toda vez que:

"• No permiten identificar si la destitución o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política;

"• No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves;

"• No contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y,

"• No distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

"93. En suma, las normas impugnadas al establecer las distinciones en cuestión, como restricciones de acceso a un empleo público, excluyen por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido destituida o inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que, el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis, impide incluso valorar si los mismos, tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia e, incluso, de cualquier puesto público.

"94. Siendo así, si a una persona se restringe el acceso a un empleo público determinado, por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado, –penal,



política o administrativamente—, con una destitución ya ejecutada en un puesto determinado que se ocupaba, o con una inhabilitación temporal cuyo plazo ya se cumplió, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción, no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

"95. 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**,¹² condición que no se cumple en las normas impugnadas.

"96. Ello, porque se insiste, en las normas referidas, el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar**, sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta sobre-inclusivo.

"97. Así, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con una destitución o inhabilitación, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder a los empleos públicos referidos en las normas impugnadas.

"98. De hecho, los requisitos en cuestión, provocan un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación o destitución impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas a una persona

¹² **Acción de inconstitucionalidad 74/2008**. Fallada el doce de enero de dos mil diez.



un determinado tiempo, adquieren un efecto de carácter permanente durante toda la vida de una persona.

"99. Lo anterior, genera con dicha exclusión un efecto discriminante, no justificado, que lleva a declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

"100. Es importante precisar que, lo expuesto, no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos los asociados a las normas impugnadas, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinados delitos o faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

"101. Esto es, podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas, por ejemplo, graves o dolosas, o afines a faltas o delitos relacionados con la función a desempeñar, no resultare idóneo para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, en tanto que ello podría comprometer la eficiencia y eficacia requeridas, sobre todo si la conducta sancionada es relativamente reciente; pero lo que no es posible aceptar, es diseñar normas sobre-inclusivas como las impugnadas, en las que se prejuzga la idoneidad para el desempeño de un empleo público, sobre la base de que una persona cuenta con un antecedente de sanción penal, administrativa o política (suspensión, inhabilitación o destitución), sin importar el origen, momento o circunstancias de ello, o si incluso, las sanciones ya han sido cumplidas.

"102. No pasa inadvertido que, en el caso, se trata de puestos afines a la procuración de justicia, no obstante, la generalidad y amplitud de las normas referidas, provoca con la sobre-inclusión que contienen, un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los respectivos empleos públicos, a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas administrativa, política o penalmente, sin que ello permita, justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratán-



dose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas. Y aun la previsión contenida en el artículo 123, apartado B, inciso XIII, párrafo segundo de la Constitución, referida a las condiciones de permanencia en el servicio público, está ligada con la separación, remoción, baja, o terminación en el servicio público de agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, y contiene una cláusula de no reincorporación al servicio, esto es, de no obligación a reinstalarlos al puesto que venían ocupando; lo que no abarca, por ejemplo, a casos de servidores públicos que pudieron haber sido sancionados en el pasado en otras funciones, y que una vez cumplida la respectiva sanción, estuvieran en condición de cuando menos, concursar o ser considerados como candidatos para acceder a uno de esos puestos.

"103. Con base en las consideraciones anteriores, se declara la inconstitucionalidad y consiguiente invalidez de las normas impugnadas, en las porciones respectivas que refieren '**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público;**' contenidas en los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo."

De lo anterior se puede concluir que este Tribunal Pleno ya ha sostenido que es inconstitucional que se imponga como requisito para poder acceder a algún cargo público el "**no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local**", en la medida en que vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación, al resultar una medida desproporcionada, en virtud de su amplia generalidad.

En efecto, se expuso que bastaba un escrutinio simple de razonabilidad para efectuar el análisis de preceptos que *per se* excluyen, genéricamente, a una persona del acceso a un cargo público por haber sido previamente sancionada con destitución o inhabilitación en el servicio público. Además, de manera destacada, se consideró que no se estaba frente a una categoría sospechosa,



por lo que no resultaba aplicable un escrutinio estricto de las normas impugnadas.

Bajo esta perspectiva, en este caso, el análisis de la porción normativa impugnada requiere un escrutinio simple de razonabilidad, el cual conduce a este Tribunal Pleno a considerar que el precepto legal, en su porción normativa impugnada, resulta **sobreinclusiva**. Lo anterior, considerando que el referido requisito consistente en "**no haber sido inhabilitado como servidor público**" conlleva las siguientes implicaciones:

- No permite identificar si la respectiva sanción a un servidor público se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, penal o política.
- No distingue entre sanciones impuestas por conductas, faltas o infracciones graves o no graves.
- No contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva inhabilitación se impuso varios años atrás o de forma reciente.
- No distingue entre personas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

De esta manera, la diversidad de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa impugnada impide valorar si tienen relación directa con las capacidades o calidades necesarias **para fungir como titular de la Comisión de Búsqueda de Personas en el Estado de Hidalgo**. Ello, según el caso, involucra el desarrollo de las funciones atinentes al cargo,¹³ que son, entre otras, la búsqueda de las personas desaparecidas; fungir como representante de la Comisión; integrar informes a la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas; emitir alertas para la búsqueda de personas desaparecidas; atender en su caso a las recomendaciones de organismos de derechos humanos, así como actualizar la información del Registro Estatal, entre otras.

¹³ Las atribuciones de la aludida Comisión de Búsqueda local se encuentran enunciadas en el artículo 27 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo.



Como es notorio, la invalidez de la norma cuestionada yace en su contraposición al principio de igualdad, porque, si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes del cargo público referido, lo cierto es que establece una distinción que no necesariamente tiene una relación estrecha con la configuración de un perfil personal inherente al tipo de funciones a desempeñar en el cargo público de que se trata.

Indeterminación que anula la posibilidad de ser nombrado en el cargo local, sin existir justificación razonable para establecer de forma genérica que la persona que hubiere sido inhabilitada para ejercer como servidor público pueda acceder al cargo sin atender a la gravedad u otros factores que, en su caso, pudieran incidir en la conducta que se espera del servidor.

Al respecto, es conveniente señalar que, en lo referente al acceso a los puestos públicos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las calidades fijadas en la ley, a las que se refiere la Constitución Federal en su artículo 35, deben ser razonables y no discriminatorias,¹⁴ lo que es igualmente aplicable a las funciones, empleos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, condición que no se cumple en la norma impugnada.

En esas condiciones, lo procedente es **declarar la invalidez del artículo 26, fracción II**, en la porción que refiere "**o inhabilitado como servidor público**", de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo, porque tal exclusión es **sobreinclusiva**, además de que **no resulta razonable ni proporcional**, motivos por los cuales **se vulneran los derechos a la igualdad y a la no discriminación, así como de acceso a un cargo público, previstos en los artículos 1o. y 35, fracción VI**, de la Constitución Federal.¹⁵

¹⁴ Cfr. Acción de inconstitucionalidad 74/2008, fallada en sesión de doce de enero de dos mil diez.

¹⁵ "**Artículo 1o.** ... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

"**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

"...

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



Se debe destacar que lo aquí expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos, cargos, funciones o comisiones en el servicio público, incluidos los relacionados a la norma impugnada, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinadas conductas infractoras que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

Además, no pasa inadvertido que el texto de la norma impugnada es similar al contenido del artículo 51, párrafo segundo, fracción II, de la Ley General de Desaparición Forzada,¹⁶ que establece el mismo requisito para ser titular de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas; tampoco pasa por alto lo dispuesto en el último párrafo de dicha ley general respecto a que a nivel local se deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla la citada norma federal. Sin embargo, esto no cambia la conclusión alcanzada porque el escrutinio de normas en esta vía debe realizarse de frente a la Constitución Federal, y no frente a otras normas generales.

Idénticas consideraciones se establecieron en la acción de inconstitucionalidad 184/2020, resuelta en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno en la que se propuso declarar la invalidez del artículo 26, párrafo segundo, fracción II, al establecer como requisito para ocupar el cargo de titular de la **Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato**, el consistente en "no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso **o inhabilitado como servidor público**".¹⁷

¹⁶ **Artículo 51.** ... Para el nombramiento, la Secretaría de Gobernación realizará una consulta pública previa a los colectivos de víctimas, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia. Para ser titular se requiere:

" ...

"II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;

" ...

"Las Entidades Federativas deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla el presente artículo para la selección de la persona titular de la Comisión de Búsqueda Local que corresponda."

¹⁷ Dicho asunto obtuvo una mayoría de nueve votos, en cuanto a declarar la invalidez de la porción normativa "No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso", con el voto en contra de



SÉPTIMO.—**Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaratoria de **invalidéz** de la fracción II del artículo 26 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo, publicada mediante Decreto Núm. 734 en el Periódico Oficial de esa entidad, el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno, que establece como requisito para ocupar el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas "**o haber sido inhabilitado como servidor público**", surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de dicha entidad.

Para efectos ilustrativos el artículo deberá quedar redactado de la manera siguiente:

"Artículo 26. Para ser titular de la Comisión se requiere:

"...

"II. No haber sido condenado por la comisión de un delito relacionado con la desaparición de personas, ~~o inhabilitado como servidor público~~; ..."

Por lo expuesto y fundado,

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 26, fracción II, en su porción normativa "o inhabilitado como servidor público", de la Ley en Materia de

los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán; y por unanimidad de once votos en cuanto a la declaratoria de invalidez de la porción normativa "o inhabilitado como servidor público".

Incluso, **el referido criterio se reiteró en la diversa acción de inconstitucionalidad 263/2020**, resuelta el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos respecto de la invalidez de la porción normativa relativa a "no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso" así como unanimidad por la invalidez de la porción atinente a "no haber sido inhabilitado como servidor público", requisitos que se contenían en el artículo 20, fracción III, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Nayarit.



Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Núm. 734, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Hidalgo, conforme a lo expuesto en los considerandos sexto y séptimo de esta decisión.

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

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

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

En relación con el punto 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, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de la litis.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra del parámetro de regularidad constitucional y de la metodología, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 26, fracción II, en su porción normativa "o inhabilitado como servidor público", de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Núm. 734, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.



Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales y la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de veintiséis de septiembre de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

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

Firman los señores Ministros presidente y el ponente, con el secretario general de Acuerdos quien da fe.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de septiembre de 2023.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 111/2019 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo I, enero de 2022, página 201, con número de registro digital: 30340.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA).

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. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

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. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO UNA PERSONA INHABILITADA PARA DESEMPEÑAR UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO FEDERAL, ESTATAL O MUNICIPAL POR RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEFINITIVA PARA ACCEDER A LOS CARGOS DE TITULARES DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CONTRALORÍA INTERNA Y DE LA DIRECCIÓN DEL INSTITUTO DE PROFESIONALIZACIÓN E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS, TODAS DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 91, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN III, 94, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN III, Y 97, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN III, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "NI HABER SIDO INHABILITADO PARA DESEMPEÑAR EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO FEDERAL, ESTATAL O MUNICIPAL, POR RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEFINITIVA", DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 91, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN III, 94, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN III, Y 97, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN III, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "NI HABER SIDO INHABILITADO PARA DESEMPEÑAR EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO FEDERAL, ESTATAL O MUNICIPAL, POR RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEFINITIVA", DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 167/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 31 DE ENERO DE 2023. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: CÉSAR DE LA ROSA ZUBRÁN.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
	ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA	Se describen las actuaciones relevantes.	1-12



I.	COMPETENCIA	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	13
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, en las porciones normativas que se indican.	13-14
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	14
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	14-16
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Se desestima la causal de improcedencia planteada por el Poder Legislativo Local.	16-25
VI.	ESTUDIO DE FONDO	<p>Se invalidan requisitos para ser titular de la Secretaría General, de la Contraloría Interna y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Congreso Local, todos del Poder Legislativo del Estado de Colima.</p> <p>Las porciones normativas "<i>ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva</i>" contenida en los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, se estiman inválidas porque el requisito no identifica si la destitución o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa y no distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas, culposas ni faltas graves o no graves, lo cual vulnera los derechos de igualdad y no discriminación.</p>	25-42



VII.	EFFECTOS DE LA SENTENCIA	De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 45, en relación con el 73, todos de la ley reglamentaria de la materia, la declaratoria de invalidez surtirá efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.	42-44
VIII	DECISIÓN	Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que se declara la invalidez de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, en las porciones normativas impugnadas.	44

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 167/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra los "artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, todos en la porción normativa '*ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva*', de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, expedida mediante decreto publicado el nueve de octubre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de la citada entidad federativa".

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el ocho de noviembre de dos mil veintiuno, en el buzón judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el día nueve siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión Nacional de los Dere-



chos Humanos, por conducto de quien se ostentó como su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en la que cuestionó los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, todos en la porción normativa "*ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva*", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, expedida mediante decreto publicado el nueve de octubre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Gobierno de la referida entidad federativa. Las disposiciones impugnadas establecen lo siguiente:

"**Artículo 91.** La designación de la persona titular de la Secretaría General será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su presidente, por el término de la Legislatura.

"Para ser titular de la Secretaría General se requiere:

"I. ...

"II. ...

"III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva; ...**"

"**Artículo 94.** La designación de la persona titular de la Contraloría Interna será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su presidente, por el término de la Legislatura.

"Para ser titular de la Contraloría Interna se requiere:

"I. ...

"II. ...



"III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva; ...**"

"**Artículo 97.** La Dirección del Instituto estará a cargo de una persona titular de la misma, quien será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su presidente, derivada de un procedimiento de convocatoria pública.

"Para ser titular del instituto se requiere:

"I. ...

"II. ...

"III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva; ...**"

2. **Concepto de invalidez.** La accionante argumenta, en síntesis, lo siguiente:

3. Único. Las disposiciones impugnadas **vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.**

4. En su único concepto de invalidez, la CNDH cuestiona la constitucionalidad de los preceptos impugnados sobre la base de los siguientes argumentos.

I. Derecho de igualdad y no discriminación

- Las porciones normativas impugnadas impiden de forma injustificada que las personas que han sido inhabilitadas con motivo de una investigación de



carácter administrativo puedan ejercer diversos cargos públicos como la titularidad de la Secretaría General, de la Contraloría y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigación Parlamentarias dentro del Poder Legislativo del Estado de Colima. Esto sin importar si la inhabilitación impuesta ya ha sido cumplida, ni si la conducta que dio lugar a su imposición se relaciona o no con las atribuciones del cargo.

- El requisito previsto en las porciones normativas impugnadas es incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano y en especial con los artículos 1o., 5o. y 35, fracción VI, de la Constitución, así como los diversos 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, pues resulta desproporcionado y excluye de forma injustificada a determinados sectores de la población de la posibilidad de ocupar esos cargos dada su amplitud y generalidad.

- La generalidad y amplitud de los preceptos impugnados impide acceder en condiciones de igualdad a los respectivos empleos públicos a personas que en el pasado hayan sido inhabilitados en el servicio público, 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 a ejercer.

II. Libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público

- La CNDH estima que el legislador debió acotar lo más posible las exigencias que restringen el acceso a las personas que aspiren a ser titulares de tales cargos cuando hubieran cometido conductas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a ejercer; sin embargo, contrariamente a ello, las normas establecen de manera genérica y absoluta la prohibición para ejercer los cargos a las personas inhabilitadas sin importar el tipo de falta que dio lugar a la sanción.

- Considera que las normas impugnadas constituyen una restricción al acceso a un empleo público que excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo y en cualquier momento, lo que pone en evidencia la sobre inclusividad de las disposiciones y demuestra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida que crea una condición estigmatizante.



- Esta especie de requisitos sólo serían constitucionalmente aceptables si se acotaran de tal manera que fueran dirigidas a personas que se encuentren cumpliendo con la sanción al momento de aspirar al cargo. De lo contrario, se extendería de por vida la consecuencia impuesta por haber incurrido en una falta concerniente al régimen de responsabilidades administrativas o por hechos de corrupción que sean sancionados con esa pena. De esta manera, se estaría colocando en una condición social inferior a la persona que ha sido sancionada respecto de quienes no lo han sido. Este efecto inusitado y trascendente contraviene la prohibición del artículo 22 constitucional.

- La Comisión reconoce que el legislador local buscó un fin constitucionalmente válido, consistente en garantizar el correcto desempeño en el ejercicio del servicio público. Sin embargo, la norma en cuestión no resulta idónea para lograr tal fin, pues el requisito impuesto no garantiza que quienes aspiran lleven a cabo su labor en condiciones de eficiencia, eficacia y honradez. Esto, pues el hecho de que una persona haya sido sancionada en el pasado no necesariamente tiene impacto directo, claro e indefectible en el cumplimiento de la finalidad constitucional referida. En el mismo sentido, el que se haya reconocido la responsabilidad administrativa de una persona en el pasado no determina que, en adelante, la misma esté impedida para realizar funciones de servicio público de manera adecuada. Por tanto, la medida adoptada por el legislador limita injustificadamente el derecho a acceder a un cargo público, dado el estigma que se infiere a las personas que han sido sancionadas previamente.

III. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

- La accionante considera que las normas combatidas resultan contrarias a los derechos de igualdad, de no discriminación, de libertad de trabajo y de acceso a un cargo público, reconocidos en el Texto Constitucional en sus artículos 1o., 5o. y 35, fracción VI, así como en diversos tratados internacionales.

- Lo anterior porque los preceptos impugnados establecen como requisito para acceder a las titularidades de la Secretaría General, Contraloría Interna y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos del Poder Legislativo de la citada entidad federativa, entre otros, no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servi-



cio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva, lo que impide de manera injustificada que las personas en esa situación accedan a los cargos precisados, aun cuando ya hubieran cumplido la sanción impuesta por la falta cometida.

- Estima que el requisito contenido en los preceptos impugnados es discriminatorio por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria para ocupar los cargos anteriormente referidos, al no ser constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación.

- Precisó que las normas se refieren a distintos cargos, por lo que el artículo 94 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, establece cuáles son las atribuciones que le conciernen al secretario general del Congreso del Estado de Colima, de donde deriva que la persona que desempeñe dicho puesto, fundamentalmente realizará funciones de coordinación, supervisión, administrativas y financieras, así como de apoyo para el Poder Legislativo de esa entidad federativa.

- Respecto a la persona titular de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigación Parlamentarias, destacó que el mencionado instituto es un órgano de apoyo del Poder Legislativo Local, el cual tiene a su cargo realizar las tareas de investigación jurídica y legislativa que requiera el Congreso colimense, así como la capacitación, profesionalización, asesoría parlamentaria y el resguardo de los archivos históricos del indicado Poder Estatal, de manera que las funciones de la persona titular de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigación Parlamentaria del Congreso de la entidad giran en torno a la administración, organización y representación de la referida institución, es decir, desempeña funciones de gestión administrativa, jurídica, técnica y profesional.

- Hizo notar que la restricción se actualiza por el hecho de haber sido sancionado administrativamente con inhabilitación en el servicio público; sin embargo, la sanción administrativa procede incluso por la comisión de faltas no graves, en términos de lo previsto en los artículos 49 y 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. De manera que si bien el legislador colimense preten-



dió asegurar que las personas que ocupen el cargo tengan el perfil idóneo para ejecutar sus funciones de manera adecuada y acorde con la naturaleza del empleo público en cuestión, perdió de vista que no toda comisión de faltas administrativas de los servidores públicos se relaciona con actos o hechos de corrupción.

- De manera que el requisito al que se refieren de forma coincidente los artículos tildados de inconstitucionales resulta irrazonable y abiertamente desproporcional, ya que: a) no distingue entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas graves o no graves; b) no contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; c) tampoco hace la distinción entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

- En relación con el puesto de contralor interno, si bien –a diferencia de los cargos de titulares de la Secretaría General y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Poder Legislativo, en las que es claro que no hay una estrecha vinculación, las funciones a desempeñar y la restricción impuesta– sus atribuciones sí pudieran relacionarse de alguna forma con el requisito de no haber sido sancionado con inhabilitación en el servicio público; sin embargo, la norma impugnada comparte el mismo vicio de inconstitucionalidad, al resultar sobre inclusiva ya que restringe injustificadamente el acceso a un empleo público al excluir por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido sancionada administrativamente.

- De manera que la exigencia para ocupar el cargo de contralor no atiende a casos concretos y permite que se limite a una persona a desempeñarse en el empleo público, aun cuando la conducta infractora que cometió no amerite necesariamente que sea excluido de toda posibilidad de ocupar el cargo.

- Las normas impugnadas constituyen una restricción al acceso de un empleo público que excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo y en cualquier momento, considerando que las prescripciones normativas abarcan un gran número de posibles hipótesis normativas que impide incluso valorar si los mismos



tienen una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño como titulares de la Secretaría General, Contraloría Interna, y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos del Poder Legislativo de la citada entidad federativa, lo que evidencia la sobre inclusividad de las disposiciones.

- Lo anterior aunado a que ese tipo de requisitos son claramente estigmatizantes, pues parten de una premisa que consiste en presuponer que si una persona con ese tipo de antecedentes ocupa los cargos de mérito, se pondrá en riesgo el adecuado funcionamiento del servicio público por ese solo hecho o bien, que invariablemente harán mal uso de los recursos puestos a su disposición, que simplemente son incapaces de ejecutar su labor con profesionalismo, idoneidad, aptitud, honestidad y probidad, entre otras cualidades, o que seguirán cometiendo faltas administrativas y en razón de ello, deben ser excluidas de manera automática de toda posibilidad de ser seleccionadas para desempeñar una función pública, aun cuando la conducta ilícita administrativa por la que fueron sancionadas no guarde ninguna relación con las actividades propias del cargo.

IV. Test de escrutinio ordinario de proporcionalidad

- La Comisión accionante adujo que los preceptos impugnados transgreden el derecho de igualdad de las personas que aspiren a ocupar algún cargo de los previstos en las normas, ya que no existe una relación lógica entre las hipótesis que se regulan y las funciones a desempeñar en determinados cargos, o bien, resultan demasiado amplias.

- La Comisión estimó necesario realizar un test de proporcionalidad ordinario de las normas combatidas, para sustentar esa afirmación citó como precedente lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 85/2018, donde se sostuvo que previamente al análisis constitucional de las normas que se estiman transgreden el principio de igualdad, deben satisfacerse tres puntos: i) determinar si existe una distinción con la medida legislativa; ii) elegir el nivel de escrutinio que deberá aplicarse; y, iii) desarrollar cada una de las etapas del test elegido.

- Precisó que en primer término se debe determinar si la medida legislativa persigue una finalidad admisible, mas no imperiosa, dentro del sistema jurídico;



posteriormente, se debe analizar si la medida resulta racional para su consecución, es decir, si guarda una relación indefectible de instrumentalidad y, finalmente, se debe determinar si la medida constituye un medio proporcional que evite el sacrificio innecesario de otros derechos.

- Sobre esa base la accionante consideró que al aplicar el test de escrutinio en el caso concreto, se podría considerar que los preceptos normativos impugnados podrían cumplir con el primer requisito de escrutinio, pues buscan generar las condiciones propicias para que quien acceda a las titularidades de la Secretaría General, la Contraloría Interna y la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos del Poder Legislativo del Estado de Colima, tengan el perfil necesario para el desempeño de dichos cargos, es decir, que sean rectos, probos, honorables, entre otras cualidades que el legislador local pudo estimar que no los reúnen las personas que fueron sancionadas administrativamente con inhabilitación para el ejercicio de la función pública.

- En cuanto a la segunda grada de escrutinio consideró que las medidas legislativas establecidas por el legislador local no tienen relación directa, clara e indefectible para el fin constitucionalmente válido de contar con servidoras y servidores públicos adecuados y eficientes.

- Lo anterior al no existir base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes de sanción administrativa de inhabilitación, ejercerá las funciones correspondientes a los cargos previstos en las normas con rectitud, probidad y honorabilidad, o que aquellas que sí se encuentren en tal supuesto *per se* no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de tales valores o bien, no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, competencia o conocimiento.

5. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. La promovente estimó que las que normas impugnadas son violatorias de los artículos 1o., 5o. y 35, fracción VI, de la Constitución, así como los diversos 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

6. Registro y turno. Por acuerdo de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó



formar y registrar el expediente con el número **167/2021** y, por razón de turno, correspondió a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

7. Admisión de la demanda. En proveído de dieciocho de noviembre siguiente la Ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima para que rindieran sus respectivos informes, así como al consejero jurídico del Gobierno Federal y al fiscal general de la República para los efectos legales conducentes.

8. Además, requirió al Poder Legislativo del Estado de Colima el envío de copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y al Poder Ejecutivo Local un ejemplar del Periódico Oficial de dicha entidad donde se haya publicado el decreto controvertido.

9. Informe. Por auto de cinco de enero de dos mil veintidós, se tuvo por rendido el informe del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, por conducto de Roberto Rubio Torres, donde argumentó, en síntesis, lo siguiente.

- Reconoció como cierto el acto reclamado consistente en la promulgación del decreto relativo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el nueve de octubre de dos mil veintiuno.

10. Así también, se tuvo por rendido el informe del Poder Legislativo del Estado de Colima a través de la titular de la Mesa Directiva diputada Viridiana Valencia Vargas, donde expuso lo siguiente:

- Precisó que conforme a lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los entes públicos están obligados a crear y mantener la actuación ética y responsable de cada servidor público y los que transgreden los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, no pueden volver a ocupar un cargo, pues se debe dar certeza de todo lo que se haga en el Congreso Local.



- Si una persona en el desempeño de su empleo, cargo o comisión fue sancionada administrativamente con una inhabilitación, trastoca los principios antes referidos, por lo que no pueden acceder a los cargos de titular de la Secretaría General, de la Contraloría Interna o de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, pues no se puede garantizar que esas personas se identifiquen con los principios indicados.

- Si bien toda persona puede ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, no menos es que para su viabilidad, debe tener las cualidades que establezca la ley; aspectos que se determinan en los artículos impugnados.

- Este Alto Tribunal ha determinado que las Legislaturas de los Estados tienen libertad configurativa en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando se trate de disposiciones que incidan en el ámbito local, por tanto el Poder Legislativo tienen legitimidad y facultades para emitir la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima que es de orden público e interés general y que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Poder Legislativo del Estado de Colima; es así como se considera válido que se establezcan los requisitos y condiciones necesarios que deberán satisfacer las personas para ser funcionarios de esa soberanía.

- Las personas que fueran titulares de la Secretaría General, de la Contraloría Interna o de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, son personas que adquieren la calidad de trabajador de confianza por lo que no le son aplicables las normas convencionales.

11. **Alegatos y cierre de instrucción.** En proveído dictado el veinticinco de enero de dos mil veintidós, se tuvieron por formulados los alegatos de la accionante y del Congreso del Estado de Colima, se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

12. **Retorno.** Por proveído de dos de enero de dos mil veintitrés, en atención a lo determinado por el Pleno en sesión pública solemne celebrada el dos de enero del año en curso, en la cual se eligió como presidenta de la 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 retornó el expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para continuar con el trámite respectivo.

I. COMPETENCIA

13. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ 1o. de la 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 5/2013,⁴ 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, 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 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 los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

² **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁴ **Acuerdo General Plenario Número 5/2013**

Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; ..."



mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH) promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

14. La accionante reclama la inconstitucionalidad de los artículos 91, fracción III; 94, fracción III y 97, fracción III, todos en la porción normativa '*ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva*', de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, expedida mediante decreto publicado el nueve de octubre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de la citada entidad federativa.

III. OPORTUNIDAD

15. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en la que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

16. En este caso la acción es oportuna, pues como se precisó en párrafos anteriores, en la presente acción de inconstitucionalidad se impugnan disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el **nueve de octubre de dos mil veintiuno**.

17. En consecuencia, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el **lunes once de octubre de dos mil veintiuno** y concluyó el **martes nueve de noviembre del mismo año** y la acción de inconstitucionalidad fue presentada el **lunes ocho de noviembre de dos mil veintiuno** en el "Buzón Judicial" de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que debe estimarse que resulta oportuna.



IV. LEGITIMACIÓN

18. Se analiza la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

19. La demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de presidenta de la CNDH, lo que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación 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 la República, por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

20. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la CNDH podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes federales o estatales que contraríen el orden constitucional, la cual puede ser legalmente representada por su presidente, de conformidad con los diversos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵ y 18 de su reglamento interno.⁶

21. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la ley reglamentaria de la materia,⁷ establece que las partes deben

⁵ "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

"...

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

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

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



comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

22. Consecuentemente, si en el presente caso la presidenta de la CNDH promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, por considerar que se vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público; por tanto, dicha Comisión a través de su presidenta tiene legitimación para impugnarlos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

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

24. En el caso, el Poder Legislativo Local hizo valer la causa de improcedencia consistente en la presentación extemporánea de la demanda, al considerar que los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima abrogada de treinta de enero de mil novecientos noventa y nueve y los artículos impugnados de la ley vigente, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Colima el nueve de octubre de dos mil veintiuno, son de igual contenido sustancial y no puede percibirse como una cuestión novedosa, por lo que se está en presencia de un acto consumado, consentido y firme.

25. Al rendir su informe el Poder Legislativo del Estado de Colima sostuvo que los preceptos legales cuya invalidez se plantea en los conceptos de invalidez, en realidad no fueron reformados por el Decreto 503, publicado el nueve de octubre de dos mil veintiuno, porque si bien la norma abrogada hacía referencia a la Oficialía Mayor y en la actual disposición se identifica a la Secretaría General, en términos de los artículos quinto y sexto transitorios de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en vigor, se trata de la misma unidad, con las mismas atribuciones, de manera que respecto a las personas que aspiren a ser titulares de la Secretaría General, de la Contraloría Interna y de la Dirección del Instituto de



Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, todos del Poder Legislativo del Estado de Colima, las porciones normativas contenidas en las normas impugnadas no son un requisito que se haya adicionado o incorporado, por lo que no puede percibirse como una cuestión novedosa, de ahí que a juicio del Legislativo Local no se trata de una novedad legislativa, sino ante un aspecto previsto inicialmente.

26. Se desestima el argumento, porque la acción de inconstitucionalidad resulta procedente respecto de los preceptos y porciones normativas reclamadas, ya que si bien fueron objeto de reformas mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Colima el nueve de octubre de dos mil veintiuno, lo cierto es que sufrieron un cambio en el sentido normativo que tenían en el texto de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima anterior a la reforma, por lo que no se actualiza alguna causa de improcedencia que amerite sobreseer por la extemporaneidad de su impugnación.

27. Al respecto, a fin de estar en posibilidad de estudiar lo planteado por la autoridad demandada, resulta necesario dar cuenta de las modificaciones que fueron realizadas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima por el legislador local, para efectos de verificar si se trata o no de un nuevo acto legislativo, para lo que resulta necesario describir las disposiciones reclamadas en los conceptos de invalidez planteados por la accionante:

TEXTO ANTERIOR	TEXTO DEL DECRETO No. 503 CON LAS NORMAS RECLAMADAS (SUBRAYADAS)
<p>"ARTÍCULO 63. La Oficialía Mayor es el órgano técnico administrativo dependiente del Congreso, responsable de asistir puntualmente en las actividades del mismo. Sus atribuciones, estructura organizativa, operativa y funcional se determinarán en el reglamento de esta ley.</p> <p>(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 4 DE NOVIEMBRE DE 2000)</p> <p>"Será aprobado por el Congreso, a propuesta de la Comisión de Gobierno y por mayoría absoluta.</p>	<p>"ARTÍCULO 91. La designación de la persona titular de la Secretaría General será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su presidente, por el término de la Legislatura.</p> <p>"Para ser titular de la Secretaría General se requiere:</p> <p>"I. Ser ciudadano o ciudadana mexicana, en pleno ejercicio de sus derechos civiles</p>



(REFORMADO, P.O. 10 DE ENERO DE 2019)

"Para ser titular de la Oficialía Mayor, se requiere:

"I. Contar con la nacionalidad mexicana, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; deberá acreditar, además, residencia en el Estado no menor de dos años;

"II. Tener mínimo treinta años de edad;

"III. No haber sido dictada sentencia en su contra en un proceso penal por delito doloso; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa firme; ..."

"ARTÍCULO 63 BIS. La Contraloría Interna es el órgano técnico encargado de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en el Congreso; dispondrá de facultades de fiscalización, auditoría interna, vigilancia, transparencia, rendición de cuentas, investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas en que éstos incurran. Sus atribuciones, facultades y estructura orgánica estarán consignadas en el Reglamento respectivo.

(REFORMADO, P.O. 10 DE ENERO DE 2019)

"La Contraloría Interna estará a cargo de una persona titular de la misma, quien será nombrada por la Asamblea, a propuesta de la Comisión de Gobierno Interno.

(ADICIONADO [CON SUS FRACCIONES], P.O. 10 DE ENERO DE 2019)

"Para ser titular de la Contraloría Interna, se requiere:

y políticos; deberá acreditarse, además, residencia en el Estado no menor de dos años;

(REFORMADA, P.O. 30 DE OCTUBRE DE 2021)

"II. Tener mínimo veinticinco años de edad;

"III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva; ..."

"ARTÍCULO 94. La designación de la persona titular de la Contraloría Interna será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su presidente, por el término de la Legislatura.

"Para ser titular de la Contraloría Interna se requiere:

"I. Ser ciudadano o ciudadana mexicana, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; deberá acreditarse, además, residencia en el Estado no menor de dos años;

(REFORMADA, P.O. 30 DE OCTUBRE DE 2021)

"II. Tener mínimo veinticinco años de edad;

"III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o



"I. Contar con la nacionalidad mexicana, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; deberá acreditar, además, residencia en el Estado no menor de dos años;

"II. Tener mínimo treinta años de edad;

"III. No haber sido dictada sentencia en su contra en un proceso penal por delito doloso; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa firme; ..."

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 10 DE ENERO DE 2019)

"ARTÍCULO 63 TER. El Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias tiene a su cargo realizar las tareas de investigación jurídica y legislativa que requiera el Congreso; de igual manera, le corresponde la capacitación, profesionalización y asesoría parlamentaria, así como el resguardo de los archivos históricos del Poder Legislativo. Sus atribuciones, facultades y estructura orgánica se regularán conforme a lo establecido en su Reglamento.

(ADICIONADO [CON SUS FRACCIONES], P.O. 10 DE ENERO DE 2019)

"El Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias se regirá por una Junta de Gobierno, la cual estará integrada por:

(REFORMADA, P.O. 28 DE DICIEMBRE DE 2019)

"I. Una Presidencia, que estará a cargo de la persona titular de la Presidencia de la Comisión de Gobierno;

suspensión de pagos; ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva; ..."

"Artículo 95. El Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias tiene a su cargo realizar las tareas de investigación jurídica y legislativa que requiera el Congreso; de igual manera, le corresponde la capacitación, profesionalización y asesoría parlamentaria, así como el resguardo de los archivos históricos del Poder Legislativo. Sus atribuciones, estructura organizativa, operativa y funcional se sujetarán a lo previsto en el Reglamento y demás disposiciones aplicables."

"Artículo 97. La Dirección del Instituto estará a cargo de una persona titular de la misma, quien será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su presidente, derivada de un procedimiento de convocatoria pública.

"Para ser titular del instituto se requiere:

"I. Ser ciudadano o ciudadana mexicana, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; deberá acreditarse, además, residencia en el Estado no menor de dos años;



"II. Una Secretaría, que estará a cargo de la persona titular de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias; y,

"III. Cinco vocalías, que corresponderán:

"a) A la persona titular de la Presidencia o integrante de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos;

"b) A la persona titular de la Presidencia o integrante de la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales;

"c) A la persona titular de la Presidencia o integrante de la Comisión de Educación y Cultura;

(REFORMADO, P.O. 28 DE DICIEMBRE DE 2019)

"d) A la persona titular de la Presidencia o integrante de la Comisión de Justicia, Gobernación y Poderes;

(REFORMADO, P.O. 28 DE DICIEMBRE DE 2019)

"e) A la persona titular de la Presidencia o integrante de la Comisión de Economía;

(ADICIONADO, P.O. 28 DE DICIEMBRE DE 2019)

"f) A la persona titular de la Presidencia o integrante de la Comisión de Sistema Estatal Anticorrupción; y,

(ADICIONADO, P.O. 28 DE DICIEMBRE DE 2019)

"g) A la persona titular de la Presidencia o integrante de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información.

(REFORMADA, P.O. 30 DE OCTUBRE DE 2021)

"II. Tener mínimo veinticinco años de edad;

"III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva; ..."



(REFORMADO, P.O. 28 DE DICIEMBRE DE 2019)

"La Dirección del Instituto estará a cargo de una persona titular de la misma, quien será nombrada por el Congreso, a propuesta de la Comisión de Gobierno, misma que, para tal efecto, emitirá una convocatoria pública y, además, entrevistará a cada una de las personas interesadas en ocupar el cargo.

(ADICIONADO [CON SUS FRACCIONES], P.O. 10 DE ENERO DE 2019)

"Para ser titular de la Dirección del Instituto, se requiere:

"I. Contar con la nacionalidad mexicana, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; deberá acreditar, además, residencia en el Estado no menor de dos años;

"II. Tener mínimo treinta años de edad;

"III. No haber sido dictada sentencia en su contra en un proceso penal por delito doloso; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa firme;
..."

28. Conforme al entendimiento de nuevo acto legislativo que ha sostenido el Tribunal Pleno,⁸ no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación, necesariamente, debe producir un

⁸ Esta situación la determinó al resolver las acciones de inconstitucionalidad 11/2015 y 28/2015, en donde se consideró que para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos:



cambio en el sentido normativo. En este contexto también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica

- 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. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

De este criterio derivó la tesis P./J. 25/2016 (10a.), de rubro, texto y datos de identificación: "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.". Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, con número de registro digital: 2012802.

El segundo aspecto 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. Una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Asimismo, se precisó que una modificación de este tipo no se daría, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas. Tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue.



legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o, en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo.

29. Cabe señalar que lo que el Tribunal Pleno pretendió con este entendimiento sobre nuevo acto legislativo, es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del Poder Legislativo.

30. Tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto jurídico distinto en dicho sistema, *aunque sea tenue*.

31. Como se desprende de la transcripción de los preceptos impugnados, la modificación que sufrió el numeral 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, conforme al decreto de reformas publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el nueve de octubre de dos mil veintiuno, tuvo por efecto modificar los requisitos para acceder al cargo de titular de la Secretaría General del Congreso Local, de tal manera que a dicho servidor público, ahora le es exigible, entre otros requisitos, no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva.

32. Por lo que hace a los artículos 94, fracción III, y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima vigente, implicaron un cambio en el sentido normativo que tenían con anterioridad, porque no solamente se reiteraron normas jurídicas que ya existían, sino que se modificó uno de los requisitos para ser titular de la Contraloría Interna y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias, dado que con anterioridad la norma establecía como requisito no haber sido "*inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o*



municipal, por resolución administrativa firme" en cambio en los preceptos impugnados de la legislación vigente se establece no haber sido "inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva".

33. Como se advierte, con anterioridad a la reforma la legislación preveía como uno de los requisitos para acceder a los cargos indicados, no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa *firme*, y actualmente la referida legislación se refiere exclusivamente a una resolución administrativa *definitiva*, sin hacer referencia a la firmeza de la resolución correspondiente.

34. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que **es infundado** el planteamiento propuesto por la demandada, pues en reiteradas ocasiones ha sostenido que existe un nuevo acto legislativo cuando se presente una modificación que produce un efecto normativo en el texto de la disposición a la que pertenece el propio sistema.

35. Así, de manera contrariamente a lo alegado, es oportuna la promoción de la demanda, puesto que la inclusión de la figura del titular de la Secretaría General y la modificación a uno de los requisitos para ser titular de la Contraloría Interna y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Congreso Local de Colima constituye un nuevo acto legislativo.

36. Consecuentemente, no procede sobreseer por extemporaneidad de la demanda respecto de los artículos descritos en la demanda, en virtud de que los preceptos son impugnados por el cambio o alteración a su sentido normativo. De este modo, debe concluirse que la demanda resulta oportuna y no debe sobreseerse en lo conducente por la presunta extemporaneidad de la demanda, al haber operado un cambio en la configuración de los preceptos, razón suficiente para considerar la oportunidad de la demanda.

VI. ESTUDIO DE FONDO

37. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclama la invalidez de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, publicados mediante decreto



del nueve de octubre de dos mil veintiuno, en la porción normativa "*ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva*", cuyo contenido es el siguiente:

"**Artículo 91.** La designación de la persona titular de la Secretaría General será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su presidente, por el término de la Legislatura.

"Para ser titular de la Secretaría General se requiere:

"I. ...

"II. ...

"**III.** No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva.**"

"**Artículo 94.** La designación de la persona titular de la Contraloría Interna será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su presidente, por el término de la Legislatura.

"Para ser titular de la Contraloría Interna se requiere:

"I. ...

"II. ...

"**III.** No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva.**"



"**Artículo 97.** La Dirección del Instituto estará a cargo de una persona titular de la misma, quien será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su presidente, derivada de un procedimiento de convocatoria pública.

"Para ser titular del instituto se requiere:

"I. ...

"II. ...

"**III.** No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva.**"

38. Corresponde a este Pleno determinar si las normas en sus fracciones impugnadas son constitucionales o, de lo contrario, determinar la invalidez de éstas. Para ello, el estudio se dividirá en dos partes: parámetro de regularidad constitucional (A); y requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público por resolución administrativa definitiva (B).

A. Parámetro de regularidad constitucional

39. En tanto que los agravios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se formulan principalmente a la luz del derecho de igualdad y no discriminación, y tomando en consideración además, que diversos precedentes⁹

⁹ Acción de inconstitucionalidad 83/2019, fallada el 15 de octubre de 2020 bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Acción de inconstitucionalidad 111/2019, fallada el 21 de julio de 2020 bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Acción de inconstitucionalidad 117/2020, fallada el 20 de abril de 2021 bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Acción de inconstitucionalidad 263/2020, fallada el 25 de mayo de 2021 bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



de esta Suprema Corte 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 aborda el estudio del presente asunto bajo esa óptica.

40. 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."

41. Este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016,¹⁰ 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, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

42. 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.

Acción de inconstitucionalidad 300/2020, fallada el 18 de enero de 2022 bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

¹⁰ Resuelta por el Pleno la Suprema Corte en sesión de 23 de enero de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.



43. 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.¹¹

44. De manera que el principio de igualdad no significa que todos los individuos deban ser tratados de la misma manera en todo momento, en cualquier circunstancia y en condiciones absolutas, sino que la diferencia de trato debe fundamentarse en el hecho de que los individuos se encuentren en situaciones distintas y que esto amerite un trato diferenciado. Esto es, el principio de igualdad exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, partiendo del entendimiento de que, si bien, en ocasiones hacer distinciones estará constitucionalmente prohibido, en otras no sólo estará permitido, sino que será constitucionalmente exigido.¹²

45. Asimismo, de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial relativo al derecho a la igualdad, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido

¹¹ Mismas consideraciones se sostuvieron por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales; así como en la acción de inconstitucionalidad 50/2019, resuelta por este Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

¹² Acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Véase también el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de agosto de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Párrafos 54 a 62.



que se configura a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley.¹³ Por un lado, el primero obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente. Por el otro lado, el segundo principio 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.¹⁴

46. De lo anterior se desprende que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover 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.

47. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesús 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".¹⁵

48. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto

¹³ Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesús Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 183.



del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incursos en tal situación.

49. 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.),¹⁶ 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.

50. 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 jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación razonable y suficiente.

51. En esa línea, 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.

52. 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 dere-

¹⁶ "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.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121. Registro digital: 2015679.



chos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

53. 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 Jesús 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.¹⁷

54. Sin embargo, es importante mencionar que este Tribunal Pleno 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. Pues bien, la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundan en detrimento de los derechos humanos.

55. 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.¹⁸ En similares términos, el diverso 35, fracción VI, de la

¹⁷ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de San Antônio de Jesús Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 199.

¹⁸ **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;



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.¹⁹

56. El 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 ésta.²⁰ 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.

57. 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, cono-

"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 ..."

¹⁹ **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: ..."

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 111/2019, fallada el 21 de julio de 2020 bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En el apartado que interesa, el precedente sigue lo fallado en la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, falladas el 5 de octubre de 2006 bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.



cimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

58. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la ley, como requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público. Sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exige desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo, y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que acorde al nivel de especialización solicitado, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

59. La Suprema Corte ha utilizado diferentes herramientas argumentativas para determinar si las normas en estudio realizan distinciones objetivas y razonables o si, por el contrario, son discriminatorias. Dependiendo de la naturaleza de la distinción, existen dos niveles de escrutinio:²¹

• **Escrutinio estricto:**²² es aquel que se realiza cuando la norma en análisis realiza una distinción con base en una categoría sospechosa contenida en los artículos 1o. de la Constitución Federal, 1, numeral 1, de la Convención Ameri-

²¹ Tesis jurisprudencial 1a./J. 37/2008, registro de IUS: 169877, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, cuyo rubro es: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

²² Así como lo reitera la acción de inconstitucionalidad 118/2020, este escrutinio dentro de la jurisprudencia norteamericana ha sido denominado como "*strict scrutiny*", y fue enunciado por primera vez en el pie de página 4 de la sentencia dictada en el *Caso States Vs. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el *Caso Korematsu Vs. United States* (1944), asunto en el cual se utilizó por primera vez el término "categorías sospechosas". De acuerdo con esta doctrina, para llegar a estar justificadas, las medidas deben: **(i)** perseguir una finalidad constitucional imperiosa ("*compelling state interest*", también traducido como "interés urgente"); **(ii)** realizar una distinción estrechamente encaminada ("*narrowly tailored*") a perseguir o alcanzar la finalidad constitucional imperiosa; y **(iii)** constituir la medida menos restrictiva o lesiva posible ("*the least restrictive mean*") respecto al derecho fundamental intervenido o grupo supuestamente discriminado para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir debe escogerse.



cana sobre Derechos Humanos y 2, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o implique una afectación central a los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna o los tratados internacionales ratificados por México.²³

• **Escrutinio ordinario:** es aquel que debe realizarse cuando la diferencia de trato contenida en la norma no tenga como base alguna de las categorías antes mencionadas.²⁴ El test de proporcionalidad se lleva a cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad y su proporcionalidad.²⁵ Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado.

²³ Tesis jurisprudencial P./J. 29/2011, registro de IUS: 161222, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 20, de rubro: "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.". Sobre este punto, la jurisprudencia reconoce *–a contrario sensu–* que sólo es necesario un escrutinio estricto cuando la limitación a un derecho se base en una categoría sospechosa o cuando "incide de modo central o determinante en [un] derecho [humano]".

En el mismo sentido, véase la tesis aislada P. VII/2011, registro de IUS: 161364, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, cuyo rubro es: "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO."

A su vez, véase los siguientes criterios: (i) tesis aislada 1a. CII/2010, registro de IUS: 163766, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO."; (ii) tesis aislada 1a. CIV/2010, registro de IUS: 163768, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS."; y (iii) tesis aislada 1a. CIII/2010, registro de IUS: 163767, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 184, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES."

²⁴ El concepto de "arbitrariedad" no debe equipararse solamente con el de "contrario a ley" en un sentido únicamente formal, "sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad". Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.

²⁵ Tesis aislada P. VIII/2011, registro de IUS: 161302, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, cuyo rubro es:



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".²⁶

60. Estas metodologías, entre otras, permiten a los órganos jurisdiccionales de constitucionalidad determinar si la medida es adecuada para perseguir la finalidad deseada, en el sentido de que no tenga defectos de sobreinclusión o de infrainclusión, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación.²⁷

61. Consecuentemente, antes de proceder con el estudio de la medida en concreto, para analizar si una norma contraviene el principio de igualdad, se debe verificar si el Poder Legislativo respectivo efectivamente estableció una distinción de trato, ya sea expresa o tácita. En caso de que exista dicha distin-

"IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES."

²⁶ Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las "categorías sospechosas referidas", el examen de igualdad deberá ser *débil* o *poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad configurativa del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra "razonablemente relacionados" con un "finalidad legítima" para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

En los Estados Unidos de América este escrutinio es utilizado en casos donde no esté involucrado un derecho fundamental o alguna categoría sospechosa y sea alegado que una distinción o clasificación viola el principio de igualdad o la cláusula de igualdad contenidas en la Quinta y Décima Cuarta Enmiendas. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos desde el *Caso Gulf, Colorado & Santa Fe Railway Co. Vs. Ellis* (165 U.S. 150, 1897): "*It is apparent that the mere fact of classification is not sufficient to relieve a statute from the reach of the equality clause of the fourteenth amendment, and that in all cases it must appear not only that a classification has been made, but also that it is one based upon some reasonable ground, –some difference which bears a just and proper relation to the attempted classification,– and is not a mere arbitrary selection*" (Traducción libre: Es evidente que el mero hecho de la clasificación no es suficiente para eximir a una ley del alcance de la cláusula de igualdad de la decimocuarta enmienda, y que en todos los casos debe aparecer no sólo que se ha hecho una clasificación, sino también que se basa en algún motivo razonable, –alguna diferencia que guarde una relación justa y adecuada con el intento de clasificación– y que no sea una mera selección arbitraria.)

²⁷ Tesis jurisprudencial P.J.J. 28/2011, registro de IUS: 161310, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, cuyo rubro es: "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN."



ción, se debe elegir el escrutinio que debe aplicarse al caso concreto con base en la naturaleza de la distinción, analizar si la medida persigue un fin constitucionalmente válido, y si ésta es adecuada, necesaria y proporcional.²⁸ En los siguientes párrafos se analizarán las medidas impugnadas de acuerdo con este parámetro.

B) Requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público por resolución administrativa definitiva

62. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que el requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público, por resolución definitiva para acceder a los cargos de titulares de la Secretaría General, Contralor Interno y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Colima, resulta un requisito injustificado y desproporcional que 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.

63. Señala que el requisito contenido en las porciones normativas impugnadas impide de manera injustificada que las personas en esa situación accedan a los cargos precisados, aun cuando ya hubieran cumplido la sanción impuesta por la falta cometida, lo que es discriminatorio por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria para ocupar los cargos referidos, al no ser constitucionalmente válido que se impida el acceso al desempeño del servicio público a las personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación; de manera que si bien el legislador colimense pretendió asegurar que las personas que ocupen el cargo tengan el perfil idóneo para ejecutar sus funciones en forma adecuada y acorde con la naturaleza del empleo público en cuestión, perdió de vista que no toda comisión de faltas administrativas de los servidores públicos se relaciona con actos o hechos de corrupción, por lo que ese requisito no resulta razonable, aunado a ser claramente estigmatizante.

²⁸ Tesis aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), registro de IUS: 2007923, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 719, cuyo rubro es: "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD."



64. Este tribunal considera que el requisito ***no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva*** resulta irrazonable, por lo que debe declararse su invalidez.

65. Para ello, por resultar aplicable al caso, 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 vicefiscal, 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.

66. 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.

67. Ahora bien, en el caso concreto, las normas impugnadas exigen para los cargos de titulares de la Secretaría General, Contraloría Interna y Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Poder



Legislativo del Estado de Colima, no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva, los cuales no están relacionados con características o atributos en las personas que han sido tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar; razón por la que, en principio, al no presentarse una categoría sospechosa, no hay motivos en el presente caso para someter las disposiciones normativas impugnadas a un escrutinio de constitucionalidad especialmente cuidadoso o estricto.

68. No obstante lo anterior, y con apego a lo resuelto en el precedente señalado, a partir de un escrutinio simple de razonabilidad, las normas cuestionadas son inconstitucionales por sobreinclusivas.

69. En el presente caso, las normas impugnadas al establecer las distinciones en cuestión, como restricciones de acceso a un empleo público, excluye por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido 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, por lo que si bien las normas persiguen avanzar en la realización de fines constitucionales aceptables, esto es, en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a determinados empleos públicos, lo cierto es que contienen hipótesis que resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales.

70. Siendo así, 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, –por resolución administrativa definitiva– en un puesto determinado que se ocupaba, 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.

71. 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 fija-



das en la ley, a las que se refiere la Carta Magna en su artículo 35, deben ser **razonables** y no **discriminatorias**,²⁹ condición que no se cumple en las normas impugnadas.

72. Ello porque, se insiste, en las normas referidas, el legislador local hizo una distinción que en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar**, sino, en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido nunca en una conducta que el sistema de justicia administrativa le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta sobreinclusivo.

73. De hecho, el requisito en cuestión, provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación, destitución o suspensión impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas a una persona en un determinado tiempo, adquieren un efecto de carácter permanente durante toda la vida de una persona y provoca un efecto discriminatorio y no justificado con esa exclusión, lo que lleva a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

74. Es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad que para determinados empleos públicos podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinadas 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 para sostener que la persona no es idónea para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, lo que no acontece en el caso.

75. Por lo que 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 falta adminis-

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 74/2008. Fallada el 12 de enero de 2010.



trativa y el momento en que se aspira a ocupar el cargo en cuestión. Las normas tampoco permiten distinguir los casos en que la falta administrativa 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 que al momento de la designación, podrían contar con las aptitudes y requisitos necesarios para ejercer los cargos indicados.

76. En efecto, al no hacer ninguna distinción particular, las normas resultan tan amplias que excluye a numerosas personas que pudieron haber sido inhabilitadas para desempeñar algún cargo público por resolución administrativa en cualquier momento de sus vidas, o por alguna falta contra bienes jurídicos que no se relacionen con el cargo que buscan ocupar. En ese sentido, podría darse el caso de que una persona hubiera sido inhabilitada por resolución administrativa definitiva y, que por ello, se le impidiera ser titular de la Secretaría General, de la Contraloría Interna y de la Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Congreso Local; con lo cual resulta evidente que no se cumple la finalidad perseguida por el legislador local.

77. Por tanto, las porciones normativas *"ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva"* previstas como requisito para ocupar los cargos indicados son excesivamente amplias para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador, no obstante que aún no se ha decidido en sentencia firme sobre su posible responsabilidad. 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.

78. Además, el requisito en cuestión excluye indefinidamente y de por vida la posibilidad de acceder al empleo público referido. En consecuencia, provocan 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 tanto que sanciones impuestas a una persona en un determinado tiempo adquieren un efecto de carácter permanente durante toda la vida de una persona. Esa exclusión genera un efecto discriminante injustificado.



79. Es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos los relacionados con las normas impugnadas, podría resultar posible incluir requisitos como los impugnados, pero con respecto a determinadas 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.

80. 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.

81. Si bien, en el caso se trata de puestos muy relevantes, no obstante, la generalidad y amplitud de las normas referidas provoca con la sobreinclusión que contienen 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 administrativamente, sin que ello permita justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

82. Por tanto, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III y 97, fracción III, todos en la porción normativa "*ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva*", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, lo que hace innecesario el estudio de los conceptos de invalidez restantes donde la accionante sostiene que las porciones normativas impugnadas vulneran el derecho al trabajo, pues en nada cambiarían nuestra decisión.³⁰

³⁰ Tesis P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863 y registro digital: 181398.



VII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

83. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,³¹ las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

84. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, todos en la porción normativa "*ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva*", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, expedida mediante decreto publicado el nueve de octubre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

85. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 45, en relación con el 73, todos de la ley reglamentaria de la materia,³² la presente declaratoria de

³¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

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

³² Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."

Artículo 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 ..."



invalidez surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

86. No pasa inadvertido para esta instancia la solicitud que formuló la accionante en el sentido de hacer extensiva la invalidez a otras normas que contengan el mismo vicio de inconstitucionalidad decretado, sin que especifique alguna en particular.

87. Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que no es procedente hacer extensivos los efectos de la declaratoria de invalidez a otros numerales de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, porque no se advierte diverso precepto cuya validez dependa de las porciones normativas declaradas inválidas o que contenga el mismo vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.³³

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, todos en la porción normativa *"ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva"*, de la Ley Orgánica del

³³ **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

³³ **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."



Poder Legislativo del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto Número 503, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de octubre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Colima, de conformidad con lo establecido en los apartados VI y VII de esta decisión.

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

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

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

En relación con el punto 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 separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, 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 causa de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 72 y 77, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de los párrafos del 68 al 70, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat apartándose de los párrafos del 68 al 70, Laynez Potisek apartándose



de los párrafos del 68 al 70, Pérez Dayán apartándose de los párrafos del 68 al 70 y 80 y presidenta Piña Hernández apartándose de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 91, fracción III; 94, fracción III, y 97, fracción III, todos en su porción normativa "ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Colima. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, 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) La presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima y 2) Se estima que no es procedente extender los efectos de la declaratoria de invalidez a otros numerales de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

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, Pérez Dayán, Laynez Potisek 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 quien hizo suyo el asunto, con el secretario general de Acuerdos, que 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 167/2021.

En la sesión de treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, todos en la porción normativa "ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva", de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, expedida mediante decreto publicado el nueve de octubre de dos mil veintiuno, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa.

El asunto analizó la constitucionalidad de las siguientes porciones normativas:

"Artículo 91. ...

"Para ser titular de la Secretaría General se requiere: ...

"III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva; ..."

"Artículo 94. ...

"Para ser titular de la Contraloría Interna se requiere: ...

"III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva; ..."

**"Artículo 97. ...**

"Para ser titular del Instituto se requiere: ...

"III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva; ..." [énfasis añadido]

Resolución del Tribunal Pleno. Por unanimidad, se declaró la invalidez de los preceptos impugnados, pues el requisito consistente en "no haber sido inhabilitado como servidor público por resolución administrativa definitiva", para ocupar el cargo de titular de la Secretaría General, de la Contraloría Interna o del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Colima genera un efecto discriminante.

Lo anterior, debido a que la distinción no supera un escrutinio simple de razonabilidad, al no estar estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar, en tanto no distingue entre los bienes jurídicos tutelados y la temporalidad de la inhabilitación, lo cual, resulta sobreinclusivo al excluir a una gran cantidad de personas para ocupar el cargo público.¹

Ahora, si bien compartí la decisión adoptada, en el presente voto se expresan algunas consideraciones adicionales, por las que comparto la inconstitucionalidad del requisito. Dichas consideraciones se relacionan con el análisis sobre si los preceptos legales referidos resultan sobreinclusivos al establecer una restricción atemporal para acceder a cargos públicos, sin que se precise el tipo de falta administrativa que ameritó tal sanción y sin contemplar que se encuentren pendientes de resolución medios de defensa para controvertir la inhabilitación de que se trata.

En efecto, la porción impugnada no precisa el tipo de falta administrativa que impide el acceso al cargo de titular de la Secretaría General, de la Contraloría Interna o del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del

¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 167/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 31 de enero de 2023, párrafo 75.



Poder Legislativo del Estado de Colima. De esta forma, el requisito abarca todo tipo de faltas, ya sean graves y no graves, lo que es en extremo genérico, y produce un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al cargo público a todas las personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas administrativamente, con independencia de la gravedad de la falta.

Ahora, lo anterior no excluye la posibilidad de que para ciertos empleos o comisiones del servicio público, sí pueda ser posible incluir una condición con respecto a determinadas sanciones administrativas que por sus características específicas y naturaleza, 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.

En este sentido, en concordancia con lo que se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 87/2021,² para analizar la constitucionalidad de ese tipo de requisitos para acceder a un cargo público, se debe conocer con certeza la naturaleza de la distinción para poder asociarla de manera justificada 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.

En el presente caso, el requisito de "ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva" es sobreinclusivo ya que no permite conocer con certeza si las faltas administrativas –graves y no graves– que ameritan inhabilitación, están directamente relacionadas con el perfil idóneo para desempeñar las funciones de titular de la Secretaría General, de la Contraloría Interna o del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Colima.

Así, el gran número de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa impide valorar si la referida responsabilidad tiene realmente una relación directa con las calidades necesarias para fungir en el cargo público en cuestión y, por tanto, revele la falta de idoneidad de una persona para ocupar dicho cargo.

² Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 87/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, 27 de septiembre de 2022, párrafos 101-116. En este precedente se analizó, entre otros, el requisito de "no haber sido condenado ... ni en juicio de responsabilidad administrativa".



Luego, al utilizar la conjunción "*no haber sido*", la porción normativa excluye a cualquier persona que como servidora pública, haya sido sancionada en cualquier momento de su vida, de acceder a los cargos públicos mencionados, sin importar el periodo que ha transcurrido desde que se cometió la conducta o se impuso la respectiva sanción, y sin tomar en cuenta si la misma ya fue debidamente cumplida.

Asimismo, se impone la restricción sin distinguir entre resoluciones *definitivas* y resoluciones *firμες*. En efecto, previo a que se reformara la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, se establecía como requisito el no haber sido inhabilitado para desempeñar cargos públicos por resolución administrativa *firme*, sin embargo, ahora basta la existencia de una resolución administrativa *definitiva*.

Las resoluciones administrativas *definitivas* son las que pueden ser impugnadas mediante un recurso administrativo o un juicio contencioso y, en su caso, llegar al juicio de amparo. Por el contrario, las resoluciones adquieren *firmeza*, cuando: (i) ya no admitan en su contra recurso o juicio; (ii) admitiéndolas, no fueren impugnadas; o (iii) habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído, o hubiere resultado infundado.³

De esta forma, las normas impugnadas permiten que a una persona cuyo asunto todavía está *sub iudice*, se le aplique el impedimento para ser titular de la Secretaría General, de la Contraloría Interna o del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias. Lo cual hace evidente que sí existe una restricción injustificada en tanto que ahora señala como un impedimento para ser titular de los cargos indicados, el "*no haber sido inhabilitado como servidor público*", sin referirse a una resolución firme y sin establecer una limitación temporal.

Por ello, si bien las normas atienden un fin legítimo, lo cierto es que establecen la restricción sin importar que se encuentren pendientes de resolución medios

³ Artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Asimismo, Jurisprudencia P./J. 85/2008, publicada en el *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 589, registro digital: 168959, de rubro "COSA JUZGADA. EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", y jurisprudencia 2a./J. 198/2010, publicada en el *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 661, registro digital: 163187, de rubro: "COSA JUZGADA INDIRECTA O REFLEJA. SU EFICACIA DENTRO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO."



de defensa para controvertir la inhabilitación, con lo que se transgrede el principio de presunción de inocencia. Aunado a ello la restricción para acceder a los referidos cargos públicos se vuelve atemporal y, por ende, permanente.

Cabe recordar que de conformidad con la tesis de jurisprudencia de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES.",⁴ el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, por la calidad de inocente que debe reconocérsele a toda persona sujeta a un procedimiento del que puede surgir una sanción por la presunta comisión de faltas administrativas.

En consecuencia, el requisito consistente en "ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva" es inconstitucional por ser sobreinclusivo, al excluir por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido sancionada por cualquier motivo y en cualquier momento de su vida, sin precisar el tipo de falta administrativa que impide el acceso al cargo y sin distinguir si la sanción se impuso por resolución firme o definitiva.

Por lo demás, comparto tanto el sentido como las consideraciones de la sentencia, con las consideraciones adicionales expresadas en el presente voto concurrente.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 87/2021 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 715, con número de registro digital: 31180.

Este voto se publicó el viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la acción de inconstitucionalidad 167/2021.

⁴ Tesis P./J. 43/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 41, registro digital: 2006590.



En sesión celebrada el treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, analizó la constitucionalidad de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, en su porción normativa "no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva".

Las normas impugnadas son del tenor siguiente:

"Artículo 91. La designación de la persona titular de la Secretaría General será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura.

"Para ser titular de la Secretaría General se requiere:

"I. ...

"II. ...

"III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;**

"IV. ...; y,

"V. ..."

"Artículo 94. La designación de la persona titular de la Contraloría Interna será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, por el término de la Legislatura.

"Para ser titular de la Contraloría Interna se requiere:

"I. ...;

"II. ...;



"III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;**

"IV. ...; y,

"V. ..."

"**Artículo 97.** La Dirección del Instituto estará a cargo de una persona titular de la misma, quien será aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Congreso, a propuesta de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente, derivada de un procedimiento de convocatoria pública.

"Para ser titular del Instituto se requiere:

"I. ...

"II. ...

"III. No haber sido dictada sentencia definitiva en su contra por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; no haber sido declarado en concurso mercantil o suspensión de pagos; **ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva;**

"IV. ...; y,

V. ..."

Como se puede apreciar, los numerales citados establecen como condiciones para acceder a diversos puestos el no haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva.

Ahora bien, en la acción de inconstitucionalidad el Tribunal Pleno analizó las condiciones anteriores y, en esencia, concluyó que la medida resulta sobreinclusiva, ya que no se encuentra estrechamente relacionada con el fin constitucional que persigue y, por tanto, resulta inconstitucional.



En la sesión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación voté a favor de la sentencia en cuanto a declarar la inconstitucionalidad del requisito señalado, sin embargo, me separo de los párrafos 69 a 72 y 81 del proyecto, ya que en éstos se analiza el perfil del cargo, sin que a mi parecer, resulte necesario, puesto que dicho perfil no tiene ninguna implicación respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma; ya que se trata de una condicionante normativa que no señala la temporalidad respecto de la inhabilitación, pues de su lectura no se puede apreciar a qué supuesto se refiere, por señalar unos ejemplos, si ya se cumplió tal sanción o si por haber sido inhabilitado hace diez años, por tres meses, por señalar una temporalidad, resulta suficiente para impedir la participación u ocupar un cargo.

En esos términos, conforme a la redacción de la norma, que utiliza el verbo en infinitivo compuesto al establecer como requisito para ocupar el cargo respectivo el no "haber sido inhabilitado" origina indefinición respecto del momento en el que haya acontecido esa acción, al desconocerse si para la actualización de ese supuesto se requiere que la inhabilitación haya sucedido en una temporalidad previa al nombramiento o, en su caso, si se refiere a que la inhabilitación esté vigente al momento en que se pretenda ocupar el nombramiento, con lo cual, además de causar incertidumbre en relación con el momento al que se refiere tal requisito, también se genera desconexión entre dicho requisito y las características con que debe contar el perfil para ocupar el cargo público respectivo, con lo cual se contraviene el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal.

Las razones anteriores son las que motivaron que en la sesión plenaria votara por la invalidez de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III, y 97, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y formulara el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 167/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En la sesión pública de treinta y uno 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 167/2021, en la que se pronunció respecto de la constitucionalidad de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III y 97, fracción III,



de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, publicados mediante decreto del nueve de octubre de dos mil veintiuno, todos en la porción normativa "ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva".

En la sesión, una mayoría de Ministros y Ministras consideró que el requisito de no haber sido inhabilitado como servidor público –por resolución administrativa definitiva– para ocupar los cargos de titulares de la Secretaría General, Contraloría Interna y Dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Colima, resultaba extremadamente sobreinclusivo, derivado de un escrutinio ordinario de constitucionalidad, por lo que el Pleno consideró necesario declarar su invalidez.

Aunque coincido plenamente con el sentido mayoritario del fallo, presento este voto concurrente para separarme del párrafo 73 de la sentencia, el cual establece que el mencionado requisito provoca un efecto "inusitado" y "trascendente" y, por tanto, compromete de manera indirecta la prohibición contenida en el artículo 22 de la Constitución General. Como he sostenido en diversas ocasiones, me parece que tal argumento es innecesario para declarar la invalidez del requisito en cuestión.

En efecto, en el párrafo mencionado de la sentencia, se señala que el requisito de no haber sido inhabilitado para desempeñar algún cargo, empleo o comisión en el servicio público por resolución administrativa definitiva, para poder ser seleccionado como titular de la Secretaría General, titular de la Contraloría Interna y titular de la dirección del Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Colima, "provoca un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación, destitución o suspensión impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional".

A mi juicio –y como he sostenido en precedentes– tales manifestaciones no sólo resultan innecesarias para justificar la declaratoria de invalidez de la porción normativa referida, sino que además, comprometen indirectamente nuestra interpretación del artículo 22 constitucional. En todo caso, me parece que bastaba con constatar que la disposición no supera un *test ordinario de constitucionalidad* –que por cierto, puntualmente se desarrolla en la sentencia– para sostener la invalidez de la norma.

Este voto se publicó el viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRESIDENTA DE 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).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA.

IV. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. NO SE CIRCUNSCRIBE A MEROS ACTOS DE APLICACIÓN, SINO QUE ABARCA A LA PROPIA LEY QUE SE APLICA, LA CUAL DEBE QUEDAR REDACTADA DE TAL FORMA QUE LOS TÉRMINOS MEDIANTE LOS QUE SE ESPECIFIQUEN LOS ELEMENTOS RESPECTIVOS SEAN CLAROS, PRECISOS Y EXACTOS.

V. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PENAL. SE INTEGRA POR LAS FORMULACIONES RELATIVAS A LOS PRINCIPIOS DE TAXATIVIDAD, NO RETROACTIVIDAD, RESERVA DE LEY Y EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL AL CASO CONCRETO.

VI. TIPICIDAD. CONSTITUYE UN PRESUPUESTO INDISPENSABLE DEL ACREDITAMIENTO DEL INJUSTO PENAL Y LA BASE FUNDAMENTAL DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN TODAS SUS DERIVACIONES.

VII. EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS.



VIII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.

IX. DELITO CONTRA EL RESPETO A LOS CADÁVERES O PARTE DE ELLOS RELACIONADOS CON UNA INVESTIGACIÓN PENAL. LA PREVISIÓN LEGAL QUE SANCIONA PENALMENTE "AL QUE" POR CUALQUIER MEDIO Y "FUERA DE LOS SUPUESTOS AUTORIZADOS POR LA LEY", AUDIOGRABE, COMERCIALICE, COMPARTA, DIFUNDA, DISTRIBUYA, ENTREGUE, EXPONGA, ENVÍE, FILME, FOTOGRAFÍE, INTERCAMBIE, OFERTE, PUBLIQUE, REMITA, REPRODUZCA, REVELE, TRANSMITA O VIDEOGRABE IMÁGENES, AUDIOS, VIDEOS O DOCUMENTOS, ES CONTRARIA AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD, DADO QUE SU DESCRIPCIÓN NO ES CLARA O INTELIGIBLE PARA SU DESTINATARIO, QUEDANDO AL ARBITRIO DE LOS OPERADORES JURÍDICOS SU DETERMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 167 QUATER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SONORA).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARATORIA DE INVALIDEZ EXTENSIVA A LA TOTALIDAD DE LA NORMA QUE PREVÉ EL DELITO CONTRA EL RESPETO A LOS CADÁVERES O PARTE DE ELLOS RELACIONADOS CON UNA INVESTIGACIÓN PENAL, AL CARECER DE SENTIDO Y COHERENCIA LA DESCRIPCIÓN DE DICHO ILÍCITO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 167 QUATER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SONORA).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 167 QUATER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SONORA).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 167 QUATER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SONORA).



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 26 DE JUNIO DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. SECRETARIO: JUAN CARLOS SALAMANCA VÁZQUEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

El seis de junio de dos mil veintidós se publicó en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el Decreto Número 40, por el que se adicionó el artículo 167 QUATER al Código Penal de dicha entidad federativa. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió la presente acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del precepto señalado. Lo anterior, al considerar que la norma vulnera el derecho a la seguridad jurídica, los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y de mínima intervención (*ultima ratio*), ambos en materia penal, e inhibir el derecho a la libertad de expresión.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	15
II.	PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA	Se tiene por impugnado el artículo 167 QUATER del Código Penal del Estado de Sonora, adicionado mediante Decreto Número 40, publicado el seis de junio de dos mil veintidós.	15-16
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	16
IV.	LEGITIMACIÓN	La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada.	16-18
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las solicitudes de sobreseimiento del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Sonora son infundadas.	18-22



VI.	ESTUDIO DE FONDO VI.1. Consideraciones previas	Se inicia el estudio analizando las vulneraciones al derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, únicamente se estudiarán las otras de ser necesario.	22
	VI.2. Constitucionalidad del artículo impugnado a la luz del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad	La conjunción de las expresiones semánticas "Al que" y "fuera de los supuestos autorizados por la ley" en la norma impugnada resulta contraria al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, porque resulta en que la descripción legal del delito en estudio no es clara o inteligible para su destinatario, pues no le permite comprender <i>ex ante</i> la razón por la que la conducta puede resultar antijurídica. Se declara la invalidez de todo el artículo impugnado.	22-39
VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos retroactivos al siete de junio de dos mil veintidós, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora.	39-40
	1. Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia al Congreso, al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General de Justicia y al Supremo Tribunal de Justicia, todos del Estado de Sonora, así como a los Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa y de Apelación del Quinto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito, todos con residencia en dicha entidad federativa.	40



VIII	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 167 QUATER del Código Penal para el Estado de Sonora, adicionado mediante el Decreto Número 40, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el seis de junio de dos mil veintidós, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos retroactivos al siete de junio de dos mil veintidós, a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Sonora, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	40-41
------	-----------------	---	-------

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 95/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del



artículo 167 QUATER del Código Penal del Estado de Sonora, adicionado mediante Decreto Número 40, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad el seis de junio de dos mil veintidós.

La cuestión jurídica por resolver en este asunto consiste en determinar si el artículo impugnado es inconstitucional por: 1) vulnerar el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad; 2) transgredir el principio de mínima intervención (*ultima ratio*) en materia penal; y, 3) producir un efecto inhibitorio en el derecho a la libertad de expresión.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** El seis de julio de dos mil veintidós, la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "**CNDH**"), presentó demanda de acción de inconstitucionalidad ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

2. **Autoridades emisora y promulgadora.** Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora y gobernador constitucional de dicha entidad federativa.

3. **Norma general impugnada.** El artículo 167 QUATER del Código Penal del Estado de Sonora, (en adelante "**Código Penal de Sonora**"), adicionado mediante Decreto Número 40, publicado el seis de junio de dos mil veintidós en el Boletín Oficial del Estado de Sonora.

"Artículo 167 QUATER. Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley, audiograbate, comercialice, comparta, difunda, distribuya, entregue, exponga, envíe, filme, fotografíe, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videograbate imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, sea en el lugar de los hechos o del hallazgo o en su cualquier (sic) domicilio público o privado, se le impondrá de cuatro a diez años de prisión y multa por un importe equivalente de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.



"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas, niños, adolescentes o personas con discapacidad, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."

4. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. La promovente argumenta que la norma impugnada es contraria a los artículos 1o., 6o., 7o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. Concepto de invalidez. En su escrito inicial, la CNDH expuso un único concepto de invalidez en el que alegó las siguientes violaciones:

a. Violación al derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal.

b. Parámetro de regularidad. Indica que, con base al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, una autoridad únicamente puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que le son reconocidas, y este derecho y principio se hacen extensivos al legislador. En materia penal, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito. Esta exigencia se denomina principio de taxatividad –parte del principio de legalidad en materia punitiva– y significa que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Destaca que la tipicidad constituye la base fundamental del principio de legalidad en un Estado Democrático de Derecho. En ese tenor, la autoridad legislativa tiene el deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos.



c. **Análisis de la norma.** La accionante inicia haciendo un examen de la conducta delictuosa a la luz de los elementos de la teoría del derecho penal. De dicho análisis desprende que el tipo penal no resulta claro debido a que algunos elementos de la conducta reprochable resultan vagos e imprecisos por no estar debidamente acotados. Específicamente, señala que: 1) el objeto de prohibición no se establece con exactitud por prever un amplísimo catálogo de conductas, lo cual produce incertidumbre en los destinatarios al no saber cuándo sus acciones actualizarán alguna de las numerosas hipótesis normativas, y 2) alega que no se especifican los alcances de la expresión "al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley" establecida como elemento fundamental del delito.

d. Respecto de la expresión "Al que", entiende que la conducta punitiva se encuentra dirigida a todas las personas que realicen las conductas prohibidas, por lo que no se exige una calidad específica de los potenciales sujetos. Por otro lado, la porción normativa "fuera de los supuestos autorizados por la ley" resulta vaga e imprecisa porque la norma es omisa en realizar una remisión expresa o referencia a las normas que estipulan el deber legal que los particulares deben respetar. Este fragmento introduce una antijuricidad tipificada pues, aunque la conducta desplegada encuadre perfectamente en alguna de las hipótesis del tipo penal, sólo será contraria a derecho en la medida que contravenga un deber jurídico específico. Esto, únicamente, tendría sentido si la norma estuviera dirigida a servidores públicos, porque es factible confrontar su conducta a los ordenamientos jurídicos que regulan su actuación. A diferencia de los servidores públicos, los particulares ven vulnerado el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad porque la descripción del delito no es clara para ellos. Al omitir una referencia a algún ordenamiento que constriña su actuar, ya sea tácita o expresa, impide que las personas estén en condiciones efectivas de conocer el deber legal que les permitiría calificar su actuar como debido o indebido. Más aún, la porción normativa "se encuentren relacionados con una investigación penal" obliga a los gobernados a tener conocimiento también de todas las investigaciones penales para evitar ser sancionados. Asimismo, se soslaya de manera absoluta la intencionalidad de la persona que realiza la conducta.

e. Con base en los argumentos expuestos, la Comisión considera que, ante la falta de claridad de la norma, la ilicitud de la conducta dependerá de la apre-



ciación subjetiva del Ministerio Público y del juzgador por no existir parámetros objetivos para determinar si un particular actualiza o no el supuesto normativo. Todo ello lleva a la CNDH a concluir que el artículo 167 QUATER del Código Penal del Estado de Sonora tiene una redacción indeterminada e imprecisa que no le permite al destinatario comprender *ex ante* la razón por la que su conducta puede resultar antijurídica. Así pues, transgrede el derecho de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad en materia penal en su vertiente de taxatividad, por lo que estima que debe declararse su invalidez.

f. Violación al principio de mínima intervención en materia penal (*ultima ratio*).

g. Parámetro de regularidad. La accionante señala que este principio establece que el ejercicio de la facultad sancionatoria criminal debe operar únicamente cuando las demás alternativas de control de ciertas conductas por parte de la política estatal han fallado. La decisión de criminalizar un comportamiento humano debe ser la última de las decisiones posibles en el espectro de sanciones que el Estado está en capacidad jurídica de imponer. En una sociedad democrática, el poder punitivo sólo se puede ejercer en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Señala que este principio se desdobra en dos subprincipios: de fragmentariedad, que implica que el derecho penal solamente puede aplicarse a los ataques más graves frente a los bienes jurídicos y el de subsidiariedad, conforme al cual se ha de recurrir primero y siempre a otros controles menos gravosos existentes dentro del sistema estatal antes de utilizar el penal.

h. Análisis de la norma. La CNDH estima que la norma impugnada permite que se imponga la pena de prisión respecto de hechos jurídicos que producen consecuencias poco o nulamente lesivas al bien jurídico que pretende proteger. Por ende, se pueden encontrar medidas más idóneas y adecuadas.

i. Los bienes jurídicos que se pretenden salvaguardar con la norma impugnada son el derecho a la dignidad, imagen, honor e intimidad de las personas, así como la memoria de las víctimas de un delito que como consecuencia generó la pérdida de la vida de éstas. La accionante alude a que, al ser un delito de



peligro, la conducta típica no está encaminada a sancionar conductas que produzcan, necesariamente, una lesión efectiva a los mismos. La accionante reconoce que la finalidad perseguida por el legislador local pudiera ser legítima a la luz de la Constitución Federal y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, considera que no es posible concluir de manera inevitable y tajante que el derecho penal sea la vía idónea, única, necesaria y proporcional para lograr dicho propósito.

j. Considera que los términos en que se encuentra redactada la descripción típica hace posible que se aplique la pena corporal de manera excesiva, abarcando actos que no deben ser susceptibles de persecución en una sociedad democrática. Las deficiencias regulatorias de la norma son que: a) no se exige que el daño causado por el delito activo sea grave; b) no atiende a la intencionalidad real del emisor de lesionar o dañar los bienes jurídicos tutelados; c) omite tomar en cuenta el contenido objetivo de la información que se difunde; y, d) existe imprecisión respecto a la finalidad del actuar del activo al difundir el material.

k. Considera que poner en peligro la imagen de las personas y la debida diligencia e investigación de los delitos no conlleva necesariamente que se cause un daño extremadamente grave que amerite el derecho penal, lo que rompe el subprincipio de fragmentariedad. Señala que, aunque existen ataques que pueden ser graves y producir un daño importante, el tipo penal, por la forma en que se encuentra conformado, no sanciona únicamente conductas donde se adviertan dichas consecuencias. Esto, pues se permite la apreciación subjetiva de los operadores jurídicos, sin que se verifique en cierto grado objetivo los efectos perjudiciales de la conducta del emisor.

l. Por otra parte, a la luz del principio de subsidiariedad, estima que el Estado debió recurrir en primera instancia a otras medidas menos restrictivas para proteger los bienes jurídicos que pretende tutelar con la norma impugnada, pues, a juicio de la accionante, tal resultado se puede alcanzar a través del resarcimiento de daños por responsabilidad civil. También, señala que podrían haberse establecido medidas preventivas de educación en la población y a sus servidores públicos sobre la no difusión de estos contenidos.



m. En conclusión, la CNDH considera que la forma en la que se tipifica el delito permite aplicar sanciones penales a conductas que no ameritan la activación del *ius puniendi*.

n. Violación al derecho a la libertad de expresión.

o. **Parámetro de regularidad.** Señala que se encuentra protegida en los artículos 6o. y 7o. constitucionales y en diversos instrumentos internacionales, incluyendo el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en su numeral 19 y en la Convención Americana en su artículo 13. Esta libertad contiene el deber del Estado de no interferir en la actividad expresiva de los ciudadanos, así como de asegurarles un espacio de creatividad y desarrollo individual (dimensión personal), y también goza de una vertiente pública, institucional o colectiva (dimensión colectiva). La Corte Interamericana ha señalado el doble aspecto de la libertad de expresión, donde, por una parte, requiere que nadie se vea limitado o impedido arbitrariamente de expresar sus propios pensamientos y, por otra, implica un derecho colectivo a recibir cualquier información y tener acceso a los pensamientos expresados por los demás. Señala también que el contenido del Texto Constitucional obliga claramente a hacer una interpretación estricta de las restricciones al derecho, las cuales deben minimizarse. Toda actuación legislativa que limite la libertad de expresión con la pretensión de concretar los límites constitucionales –y, particularmente, cuando esto se hace con el derecho penal– debe respetar escrupulosamente el requisito de que tal concreción sea necesaria, proporcional y compatible con los principios y valores constitucionales. Por su parte, la Corte Interamericana, en su interpretación del artículo 13, inciso 2, de la Convención Americana, ha señalado que una restricción debe: 1) estar establecida en ley formal; 2) tener un fin legítimo; y, 3) ser necesaria en una sociedad democrática.

p. **Análisis de la norma.** La Comisión estima que la disposición impugnada puede producir un efecto inhibitorio de la libertad de expresión de gran alcance, ya que la conducta punible puede cometerse por cualquier medio, incluyendo el espacio digital.

q. La accionante considera que debe realizarse un *test de escrutinio estricto*, aplicable cuando una medida estatal puede producir una restricción al derecho a la libertad de expresión, al acceso y difusión de información.



r. En primer lugar, el delito sí se encuentra establecido en una *ley formal*, el Código Penal del Estado de Sonora. En segundo lugar, se podría estimar que persigue un *fin legítimo*, en tanto está orientada a salvaguardar los derechos fundamentales a la dignidad y la memoria de las víctimas de un hecho con apariencia de delito. También podría argumentarse que el fin perseguido es la debida diligencia de los servidores públicos en la administración de justicia, de acuerdo con la agravante que establece en el tercer párrafo. Estos objetivos son parte del "interés público".

s. No obstante, en tercer lugar, la medida impugnada no satisface el requisito de *necesidad en una sociedad democrática*, pues la restricción no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses que pretende proteger porque la descripción típica es tan amplia e imprecisa que termina abarcando varias conductas no reprochables amparadas por el derecho de acceso a la información y libertad de expresión. Esto incluye asuntos relevantes o de interés general que se someten a escrutinio social que puede llevarse a cabo por todos o por periodistas. Aduce que la Primera Sala ha sostenido que la información relacionada con la procuración e impartición de justicia es de interés público.

t. En su escrito de demanda, la CNDH establece que el legislador local no fue cauteloso al establecer la medida punitiva, pues perdió de vista que la conducta debía realizarse de manera deliberada, con el propósito de dañar a una persona y la acreditación de una afectación real a los bienes jurídicos tutelados. Aunado a esto, permite que se sancionen conductas que no deberían ser punibles y que no necesariamente dañan los bienes jurídicos tutelados. Las restricciones desproporcionadas terminan generando un efecto de silenciamiento, censura e inhibición en el debate público que es incompatible con los principios de pluralismo y tolerancia, propios de las sociedades democráticas. No resulta fácil participar de manera desinhibida en un debate abierto y vigoroso sobre asuntos públicos cuando la consecuencia puede ser el procesamiento criminal.

u. La accionante concluye que la norma impugnada tiene un impacto desproporcionado sobre el derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información, afectando la labor periodística.



6. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de ocho de julio de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó que se formara y registrara el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 95/2022, y, de conformidad con la certificación respectiva, lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.

7. Por medio del auto emitido el once de agosto de dos mil veintidós, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, ordenó que se diera vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora para que rindieran sus informes respectivos, así como para que el Poder Legislativo Local enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada; y al Poder Ejecutivo Local un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial del Estado. Por último, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que estuvieran en posibilidad de formular manifestaciones.

8. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.**¹ En su informe, el Poder Ejecutivo Local sostiene la validez de la norma impugnada. Esgrime, en síntesis, los siguientes argumentos:

a. El Poder Ejecutivo acepta su participación dentro del procedimiento legislativo en virtud de las facultades y obligaciones conferidas tanto en la Constitución Local como en la Federal.

b. Establece que el procedimiento legislativo del cual emanó la norma reclamada cumplió con los estándares de validez del proceso legislativo. Reconoce su participación de promulgar y publicar la norma cuya invalidez se reclama, ajustándose a las disposiciones legales aplicables. Además, advierte que la accionante no señaló violaciones específicas al Poder Ejecutivo Local, las cuales serían de carácter formal, sino que únicamente se cuestionó la constitucionalidad material de la norma.

¹ Presentado por el Lic. Adolfo Salazar Razo, consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, en representación del gobernador de dicha entidad federativa. Recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el ocho de septiembre de dos mil veintidós.



c. Argumenta que la norma no viola el principio de taxatividad por no ser imprecisa. Respecto de la porción normativa "al que", establece que se refiere "a la persona que", la cual es una configuración usual en los tipos penales. Respecto a la expresión "por cualquier medio," considera que no es imprecisa porque lo que significa es que todos los medios de comunicación son sancionados. Por último, para demostrar que la expresión "fuera de los supuestos de ley" no es imprecisa, recurre a distintos tipos penales, tanto en el Código Penal Local como en el Federal, en donde se utiliza la misma expresión en diversas normas penales. También señala que este Alto Tribunal ha estudiado la constitucionalidad de disposiciones que considera similares en el amparo directo en revisión 3529/2013 y en la acción de inconstitucionalidad 291/2020.

d. Alude a la inaplicabilidad analógica del precedente de la acción de inconstitucionalidad 191/2020 y su acumulada 220/2020, que cita la accionante en su demanda al presente caso, pues considera que existen diferencias sustanciales entre las normas estudiadas. Ello porque, en dicho precedente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la norma era inconstitucional, pero no por la expresión "al que", sino por utilizar la expresión "indebidamente", la cual, estando dirigida a cualquier persona, sí tornaba vaga la norma. El artículo 167 QUATER del Código Penal del Estado de Sonora no utiliza la palabra "indebidamente", sino que utiliza un criterio objetivo que es la referencia a los supuestos autorizados por la ley.

e. Refuta la vulneración al principio de mínima intervención penal porque existe una amplia deferencia al legislador estatal para decidir qué conductas sancionar penalmente. Además, existe una imperiosa necesidad de tutelar la dignidad humana, y la conducta regulada la vulnera respecto de las víctimas y sus familiares.

f. Alude a las argumentaciones en torno a la pretendida ausencia de dolo en la configuración del delito, y establece que la configuración de la conducta garantiza la naturaleza dolosa de la comisión del ilícito.

g. Por último, sostiene que el efecto inhibitorio en la libertad de expresión no se actualiza porque no se sanciona el reportaje o el discurso, por lo que cualquier persona puede externar su opinión respecto a cualquier materia. Sin



embargo, de manera precautoria, de sostenerse que la norma representa una limitante, considera que dicha limitante es razonable, estrictamente proporcional y persigue un objetivo constitucionalmente válido.

9. Informe del Poder Legislativo del Estado de Sonora.² En su informe, el Poder Legislativo Local solicita el sobreseimiento del asunto, conforme a lo previsto en los artículos 20 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional. Además, sostiene la validez de la norma impugnada, en síntesis, por los siguientes argumentos:

a. El Poder Legislativo establece que el artículo 167 QUATER del Código Penal del Estado de Sonora no es inconstitucional porque la ley se aprobó conforme al proceso legislativo regulado en la Constitución Federal, la Constitución del Estado de Sonora y la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, así como las demás normas aplicables.

b. Considera inexacto el argumento de la actora de que el tipo penal no establece con exactitud el objeto de la prohibición por el amplio catálogo de conductas que prevé, ya que una de las bases del tipo penal es la especificación de lo que está o no permitido. Señala que dicha conducta puede acontecer no sólo por parte de los servidores públicos, sino por cualquier otra persona. Destaca que la exigencia al legislador de taxatividad no implica que dote de contenido cada elemento ya que tornaría la tarea imposible.

c. Respecto del argumento de que la norma impugnada viola el principio de mínima intervención en materia penal (*ultima ratio*), el Poder Legislativo alega que la indebida revelación de imágenes puede traer como consecuencia la violación al debido proceso, así como a la sentencia absolutoria de los responsables, lo que a su vez causaría una pérdida de confianza en las instituciones procuradoras e impartidoras de justicia. Ello, considerando el primer daño ocasionado a la dignidad y memoria de las víctimas del delito y/o de sus familias.

² Presentado por la Lic. Diana Karina Barreras Samaniego en su carácter de presidenta de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora y en nombre del Poder Legislativo de dicha entidad federativa. Recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el doce de septiembre de dos mil veintidós.



Por lo anterior, la finalidad del artículo resulta legítima, idónea, necesaria y proporcional para lograr la protección de los derechos de las víctimas y combatir la violencia de género mediática.

d. Por último, respecto al argumento de que el artículo 167 QUATER puede crear un efecto inhibitorio en la libertad de expresión, el Poder Legislativo hace mención de que el Ejecutivo del Estado de Sonora presentó una iniciativa para reformar el artículo impugnado. Dicha iniciativa busca brindar certeza y seguridad jurídica a los colectivos de madres buscadoras que, de realizar la difusión de los restos de personas encontradas, podrían estar sujetas a responsabilidad penal, y tiene la finalidad de precisar que el artículo únicamente se aplicará a servidores públicos que sean parte de la dependencia de seguridad pública, así como de impartición de justicia. Al momento de la presentación del informe, el Legislativo refirió que la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Sexagésima Tercera Legislatura de la entidad federativa, había dictaminado positivamente la iniciativa, y estaba pendiente la aprobación de la misma por parte del Pleno de la XLIII Legislatura.³ En su dictamen, la referida Comisión de Justicia y Derechos Humanos puntualizó que con la modificación se atendía puntualmente con el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal y el derecho a la libertad de expresión.

10. Escrito adicional del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.⁴ En un escrito presentado posteriormente, el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora solicitó el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad. Lo anterior, al considerar que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la fracción V del artículo 19 del mismo ordenamiento. En su escrito, señala que el veintidós de septiembre de dos mil veintidós, se publicó en el Boletín Oficial de la entidad federativa el Decreto 72 por el cual se reforma el artículo

³ Tal como se señala en el análisis de causas de improcedencia y sobreseimiento, dicha iniciativa de reforma fue aprobada.

⁴ Presentado por el Lic. Adolfo Salazar Razo, consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, en representación del gobernador de dicha entidad federativa. Recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el dieciocho de octubre de dos mil veintidós.



167 QUATER del Código Penal del Estado de Sonora, y, en virtud de ello, argumenta que han cesado los efectos de la norma impugnada.

11. **Alegatos.** Por medio de acuerdo de diez de noviembre de dos mil veintidós se tuvieron por rendidos los informes de las autoridades. En dicho acuerdo, se otorgó un plazo para la formulación de alegatos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos mediante escrito presentado el dos de diciembre de dos mil veintidós.

12. **Cierre de la instrucción.** Visto el estado procesal de autos, el siete de diciembre de dos mil veintidós, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Ministro instructor dictó auto de cierre de instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

13. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁵ 1o. de su ley reglamentaria;⁶ y 10, fracción

⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

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

⁶ "Artículo 1. 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."



I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;⁷ así como en el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 1/2023 de este Tribunal Pleno.⁸ Esto, dado que se planteó la posible contradicción entre el artículo 167 QUATER del Código Penal del Estado de Sonora y la Constitución General.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA

14. De la demanda de acción de inconstitucionalidad, se desprende que la Comisión accionante impugna el artículo 167 QUATER del Código Penal del Estado de Sonora, adicionado mediante Decreto Número 40, publicado en el Boletín Oficial de la mencionada entidad federativa el seis de junio de dos mil veintidós.

III. OPORTUNIDAD

15. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,⁹ 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. Si el último día de plazo fuese inhábil, la demanda puede presentarse el primer día hábil siguiente.

16. El seis de junio de dos mil veintidós, se publicó en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el Decreto Número 40, por el que se adicionó el artículo 167 QUATER del Código Penal del Estado de Sonora. Por ello, el plazo para la im-

⁷ **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."

⁸ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

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



pugnación de este artículo transcurrió del martes siete de junio al miércoles seis de julio de dos mil veintidós.

17. Por consiguiente, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el seis de julio de dos mil veintidós, debe concluirse que la demanda fue promovida en forma oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

18. La presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada.

19. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal faculta a la CNDH a promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como en los tratados internacionales de los que México es Parte.¹⁰

20. Dado que, en la demanda, la CNDH impugna el artículo 167 QUATER del Código Penal del Estado de Sonora por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica; los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y de mínima intervención (*ultima ratio*), ambos en materia penal; e inhibir el derecho a la libertad de expresión, debe concluirse que **cuenta con legitimación** para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

21. Ahora bien, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11, en relación con el diverso 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I

¹⁰ **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."



y II del Artículo 105 Constitucional,¹¹ la accionante debe comparecer por conducto del servidor público que esté facultado para representarla. Asimismo, se establece que se presumirá que la persona que acude goza de la representación legal, salvo prueba en contrario.

22. María del Rosario Piedra Ibarra suscribe la demanda de la acción de inconstitucionalidad en su carácter de presidenta, el cual acredita con copia certificada del acuerdo de su designación emitido por el Senado de la República de fecha del doce de noviembre de dos mil diecinueve. El artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos faculta a su presidenta a promover las acciones de inconstitucionalidad que correspondan. Así, debe concluirse que esta funcionaria **cuenta con la representación** del órgano legitimado para presentar la demanda.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

23. En su informe, el Poder Legislativo del Estado de Sonora solicitó el sobreseimiento del presente asunto con base en lo previsto en los artículos 20¹² y 65¹³ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin proveer razones es-

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

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

¹² **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

"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; y

"IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales."

¹³ **Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."



pecíficas para dicho sobreseimiento. A juicio de este Tribunal Pleno, no se actualiza ninguno de los supuestos establecidos en dichos artículos.

24. Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora no señaló causas de improcedencia ni de sobreseimiento en su informe. Sin embargo, mediante escrito presentado el dieciocho de octubre de dos mil veintidós ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitó el sobreseimiento de la acción con base en la fracción II del artículo 20,¹⁴ en relación con la fracción V del artículo 19,¹⁵ ambos de la ley reglamentaria en la materia, pues argumenta que los efectos de la norma han cesado al haber sido reformada la norma impugnada.

25. En efecto, mediante Decreto Número 72, publicado el veintidós de septiembre de dos mil veintidós en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, se reformó el artículo 167 QUATER del Código Penal de dicha entidad federativa, para quedar como se observa en el siguiente cuadro comparativo:

B.O. 6 DE JUNIO DE 2022.	B.O. 22 DE SEPTIEMBRE DE 2022.
"N. DE E. TRANSITORIO DEL "DECRETO NÚMERO 40 QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 167 QUATER DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SONORA".]	[N. DE E. TRANSITORIO DEL "DECRETO NÚMERO 72 QUE REFORMA EL ARTÍCULO 167 QUATER DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SONORA".]
"Artículo único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora."	"Artículo único. El presente Decreto entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora."
"Artículo 167 QUATER. Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley, audiograbe, comercialice, comparta, difunda, distribuya,	"Artículo 167 QUATER. Al servidor público integrante de alguna institución policial, de procuración o impartición de justicia que fuera de los supuestos

¹⁴ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

" ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

¹⁵ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

" ...

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



entregue, esponga, envíe, filme, fotografíe, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videografe imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, sea en el lugar de los hechos o del hallazgo o en **su** cualquier (sic) domicilio público o privado, se le impondrá de cuatro a diez años de prisión y multa por un importe equivalente de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas, niños, adolescentes o personas con discapacidad, de las circunstancias de su muerte, **de las lesiones o estado de salud**, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."

autorizados por la ley, audiografe, **comercie**, comparta, difunda, distribuya, entregue, esponga, envíe, filme, fotografíe, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videografe imágenes o audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, sea en el lugar de los hechos o del hallazgo o en cualquier domicilio público o privado, se le impondrá de cuatro a diez años de prisión y multa por un importe equivalente de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes o audios de cadáveres de mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad o de las circunstancias de su muerte, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad."

26. Al respecto, es criterio de este Alto Tribunal que la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando cesan los efectos de la norma impugnada. Dicho supuesto se actualiza cuando la norma se reforma, modifica, deroga o abroga, lo que lleva a actualizar la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V,¹⁶ en relación con el 65,¹⁷ ambos de la ley reglamentaria en la materia.

¹⁶ **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

¹⁷ **"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



27. Sin embargo, tal como se resolvió en la acción de inconstitucionalidad 191/2020 y su acumulada 220/2020,¹⁸ dicho criterio es inaplicable a este asunto por la naturaleza penal de la norma. En consecuencia, el Tribunal Pleno puede darle efectos retroactivos a la declaración de invalidez que pudiera emitirse, en términos del artículo 45 de la ley reglamentaria.¹⁹ Así pues, se resuelve que es innecesario analizar el contenido material de la reforma citada para determinar si se actualiza alguna causa de improcedencia. Aun cuando existe una disposición que indica que la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando han cesado los efectos de la norma impugnada, la propia ley reglamentaria establece como excepción las normas de naturaleza penal.

28. No pasa inadvertido que, en su escrito de dieciocho de octubre de dos mil veintidós, el Poder Ejecutivo Local argumenta que dictar el sobreseimiento en el presente asunto es posible dado que la norma no ha sido aplicada a sujeto alguno, pues no existe carpeta de investigación alguna relacionada con el ilícito regulado por la norma impugnada. No obstante lo anterior, se reitera el criterio de este Tribunal Pleno de estudiar las normas de naturaleza penal bajo los conceptos de invalidez que se hicieron valer por la parte actora en atención al último párrafo del artículo 105 constitucional en su fracción II.²⁰ Esto, ante la

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."

¹⁸ Resuelta por este Alto Tribunal el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno.

¹⁹ **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

²⁰ Véase la acción de inconstitucionalidad 191/2020 y su acumulada 220/2020, donde el punto resolutivo primero, respecto de la competencia, oportunidad, legitimación y causas de improcedencia se aprobó por unanimidad de once votos. Resuelta el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno por el Tribunal Pleno.

Esta, a su vez, refiere de forma ilustrativa a la tesis aislada P. IV/2014 (10a.) emitida por el Pleno y de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 227, registro digital: 2005882.



importancia del potencial efecto de una declaración de inconstitucionalidad en materia penal, que fue reconocida así por el Poder Constituyente Permanente al considerarla como excepción a los efectos no retroactivos de las declaraciones de invalidez en las acciones de inconstitucionalidad.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Consideraciones previas

29. En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó que el artículo 167 QUATER del Código Penal del Estado de Sonora vulneraba: **a)** el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal; **b)** el principio de mínima intervención en materia penal (*ultima ratio*); y, **c)** el derecho a la libertad de expresión.

30. Así pues, se iniciará el estudio analizando las vulneraciones alegadas al derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad y, solamente de ser necesario, se seguirá con las otras dos.

VI.2. Constitucionalidad del artículo impugnado a la luz del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad

31. La CNDH alegó que el artículo 167 QUATER del Código Penal del Estado de Sonora vulnera el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

32. Ello, por estimar que el tipo penal no establece con exactitud el objeto de prohibición, dado que prevé un amplísimo catálogo de conductas, lo cual impide a los destinatarios su conocimiento. Además, considera que la tipificación no es clara y resulta ambigua, en virtud de que no especifica el alcance del elemento normativo "al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la ley". También, señala que la norma soslaya de manera absoluta la intencionalidad de la persona que difunde las imágenes, videos, audios o documentos. Por ende, al existir una posibilidad tan amplia de interpretación, la norma



permite que sea el juzgador quien, en última instancia, determine en qué casos se realizó la conducta que amerita la sanción penal, sin que ello pueda ser previsto de manera cierta o anticipada por el destinatario de la disposición.

33. Estos argumentos resultan esencialmente **fundados**, tal como se desarrolla en este apartado.

34. Se adoptan en su mayoría las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 191/2020 y su acumulada 220/2020,²¹ así como de la diversa 136/2021.²² En ambas, este Tribunal Pleno resolvió la inconstitucionalidad de normas similares. Este Pleno considera que, en lo general, los argumentos de esos casos son aplicables a este asunto.

²¹ Resuelta por unanimidad de votos el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En ella, se discutió la constitucionalidad del artículo 240 Bis del Código Penal para el Estado de Colima, adicionado mediante Decreto Número 280, publicado el veinte de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa. Dicha disposición se transcribe a continuación:

"Artículo 240 BIS. Al que indebidamente difunda, entregue, revele, publique, transmita, exponga, remita, distribuya, videografe, audiografe, fotografíe, filme, reproduzca, comercialice, oferte, intercambie o comparta imágenes, audios, videos o documentos del lugar de los hechos o del hallazgo, indicios, evidencias, objetos o instrumentos relacionados con el procedimiento penal o productos relacionados con un hecho que la Ley señala como delito, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa por un importe equivalente de cincuenta a cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Si se trata de imágenes, audios o videos de cadáveres o parte de ellos, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, la pena de prisión será de cuatro a siete años y la multa de setenta a ciento treinta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas o adolescentes, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, la pena de prisión será de cuatro a ocho años y la multa de ochenta a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de alguna institución policial, de procuración o impartición de justicia, se impondrá de cuatro a ocho años de prisión y multa de ochenta a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización."

²² Resuelta por mayoría de diez votos el dos de marzo de dos mil veintitrés, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Se discutió la constitucionalidad del artículo 227 Bis del Código Penal del Estado de México, adicionado mediante Decreto Número 284, publicado el dieciséis de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad. Dicha disposición se transcribe a continuación:

"Artículo 227 Bis. Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley, audiografe, comercialice, comparta, difunda, distribuya, entregue, exponga, envíe, filme, fotografíe, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videografe, imágenes, audios,



A. Parámetro de regularidad constitucional

35. El párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²³ establece que, en los juicios del orden criminal, queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

36. Sobre este enunciado constitucional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencialmente que la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los que se especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.

37. De ahí que la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas. Por tanto, las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del gobernado.

38. Lo anterior se encuentra desarrollado en la tesis aislada de Pleno P. IX/95, de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL,

videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa por un importe equivalente de cincuenta a cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización. Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas o adolescentes, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."

²³ **Artículo 14.** ...

"... En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."



GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA."²⁴ y en la tesis jurisprudencial de la Primera Sala P./J. 10/2006, de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR."²⁵

39. Al tenor de las directrices de interpretación constitucional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el contenido del principio de legalidad en materia penal se integra por las formulaciones siguientes: **(I)** principio de taxatividad, bajo la existencia de certeza o determinación; **(II)** principio de no retroactividad; **(III)** principio de reserva de ley; y, **(IV)** exacta aplicación de la ley penal al caso concreto.

40. De dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

41. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado Democrático de Derecho.

42. Conforme al principio de legalidad en materia penal, no existe pena ni delito sin ley que los establezcan. Así, para que una conducta o hecho determinado pueda ser considerado como delito y que, por ello, deba ser motivo de aplicación de una pena, es indispensable una ley que repunte ese hecho o conducta como tal, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica de las personas, a quienes no puede considerárseles responsables penalmente sin que se haya

²⁴ Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, mayo de 1995, página 82, registro digital: 200381.

²⁵ Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 84, registro digital: 175595.



probado que infringieron una ley penal vigente en la que se encuentre debidamente descrito el hecho delictivo y se prevea la sanción aplicable.²⁶

43. De este principio deriva, a su vez, el principio de taxatividad, que exige la formulación de términos precisos del supuesto de las normas penales a partir de dos directrices: **(I)** la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos y **(II)** la preferencia por el uso descriptivo frente al uso de conceptos valorativos.

44. Esto no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, que la descripción típica no sea vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta.

45. En consecuencia, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. Lo que implica que, al prever las penas, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señale como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de esos requisitos de certeza resultará violatoria del principio invocado.

46. Al respecto, esta Suprema Corte ha precisado jurisprudencialmente que una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la

²⁶ Véase la tesis aislada P. XXI/2013 (10a.) emitida por el Pleno y de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS.". Consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 191, registro digital: 2003572.



función legislativa. Es por ello que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable.

47. Desde esa perspectiva, la taxatividad tiene un matiz que requiere que los textos legales que contienen normas penales únicamente describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, por lo que la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.

48. Con ello, puede esclarecerse una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores determinaciones.

49. Pero como la legislación penal no puede renunciar al uso de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión –y, por ello, necesitados de concreción–, entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción. De ahí que, para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión, no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudir tanto a la gramática como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el que se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.

50. Estas precisiones se encuentran apoyadas por la tesis jurisprudencial de la Primera Sala 1a./J. 24/2016 (10a.), de rubro: "TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE."²⁷

²⁷ Emitida por la Primera Sala y consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 802, registro digital: 2011693.



51. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que en la elaboración de los tipos penales se debe tener presente el principio de legalidad penal; es decir, una clara definición de la conducta incriminada que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.²⁸

52. Esto es, al momento de plasmar las conductas penales, es preciso utilizar términos estrictos y unívocos que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Así, las normas, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana.²⁹

53. De esta manera, el principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática, por lo que corresponde al juzgador, en el momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona incriminada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico.³⁰

B. Aplicación a la norma impugnada

54. El artículo impugnado tuvo su origen legislativo en la iniciativa de ley con proyecto de decreto presentada el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós por la diputada María Alicia Gaytán Sánchez del Grupo Parlamentario de

²⁸ Corte IDH. *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69. Párrafo 157.

²⁹ Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52. Párrafo 121.

³⁰ Corte IDH. *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126. Párrafo 90.



Morena. Tal como lo señala la exposición de motivos de la norma, esta disposición se enmarca en el contexto de la llamada "Ley Ingrid", una serie de reformas a los códigos penales de distintas entidades federativas con el objetivo de evitar la difusión de imágenes relacionadas con feminicidios, para evitar la revictimización de las mujeres víctimas de dicho delito y los daños que pueden ocasionar a sus familiares. En particular, surgió como una respuesta a la difusión en redes sociales de imágenes de un feminicidio. A continuación, se transcribe un fragmento relevante de dicha exposición de motivos:

"...

"Dicho de otro modo: las disposiciones legales y forenses que existen y que regulan el tratamiento de los muertos requieren que éstos sean tratados como si tuvieran el derecho a la dignidad, en tanto se requieren que los vivos se comporten de una forma consecuente con éstas.

"La propia Ley General de Salud en el artículo 346 advierte que 'Los cadáveres no pueden ser objeto de propiedad y siempre serán tratados con respeto, dignidad y consideración.'

"Pese a todo lo anterior y cuando hemos avanzado considerablemente sobre el tema al aprobarse de manera progresiva un marco normativo que prevenga, sancione y busque erradicar conductas que se comportan a contracorriente de estos objetivos que le han dado nacimiento, aún existen prácticas que por diversos motivos –lo económico, lo sensacionalista, lo frívolo, lo morboso, lo pernicioso, lo enfermizo– están dispuestas a quebrantar estos derechos que como tal ya de por sí es reprobable, pero lo es más cuando esto ocurre en una persona fallecida por causas violentas, como ha pasado con hombres y en el caso que no (sic) ocupa, con mujeres a quienes re victimizándolas, las exponen, indebidamente a los infinitos ojos de las redes sociales o frente a terceras persona, que son ajenas al círculo familiar de quien fue privada de la vida, así como ha pasado con muchas mujeres, sin que nuestro estado sea la excepción y como ocurrió con el cuerpo ya inerte que se encontraba aun en la escena del crimen, en el quinto piso de un edificio ubicado ... de la Ciudad de México y que llevó por nombre ... quien fue cruelmente asesinada por su pareja hombre en ese lugar y las imágenes de ella fueron filtradas a la prensa amarillista e indo-



lente, que las publicó en portada, bajo el pretexto de que estaba cumpliendo con su trabajo.

"A partir de entonces, aunque sin haber sido el primero ni el único caso, la indignación y la movilización de grupo feministas y de la sociedad civil, impulsaron diversas reformas a las normas penales con la intención de proteger la intimidad y dignidad de las víctimas y sus familiares, combatir la violencia mediática de género y contrarrestar su normalización.

"En efecto, la llamada 'Ley Ingrid' surge a raíz de la difusión indebida en redes sociales y medios de comunicación de las imágenes de ese feminicidio ocurrido en la Ciudad de México el 9 de febrero de 2020 y la divulgación masiva del cuerpo de Ingrid mutilado que indignó a la sociedad y exigió que pararan las filtraciones del expediente de la Fiscalía, por lo que, en respuesta, ésta presentó una iniciativa que tipifica de forma autónoma las conductas que realicen las personas o servidores públicos que de manera indebida revelen o difundan, imágenes, videos o grabaciones; así como archivos o información de la carpeta de investigación.

"Si su pretensión es endurecer la protección de los derechos de las víctimas y combatir la violencia de género mediática, estimamos que Sonora no puede quedarse al margen como no lo están haciendo otros Estados en el país y han impulsado iniciativas como la que ahora motivamos, sobre todo, si la Ley General de Víctimas y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establecen que las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia tienen derecho a que se les garantice la seguridad, protección, bienestar físico y psicológico, es decir su intimidad y dignidad."³¹

55. La norma fue ubicada dentro del Código Penal del Estado de Sonora en el título quinto: "Delitos contra el Desarrollo y Dignidad de las Personas", capítulo I: "Exposición Pública de Pornografía, Exhibiciones Obscenas y Violación a la Intimidad y Violación a la Intimidad Sexual", y quedó redactada de la siguiente manera:

³¹ Consultable en la Gaceta Parlamentaria del Estado de Sonora emitida el 29 de marzo de 2022. Año 15, No. 1457. Páginas 4-8.



"Artículo 167 QUATER. Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley, audiograbado, comercialice, comparta, difunda, distribuya, entregue, exponga, envíe, filme, fotografíe, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videograbado imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, sea en el lugar de los hechos o del hallazgo o en su cualquier (sic) domicilio público o privado, se le impondrá de cuatro a diez años de prisión y multa por un importe equivalente de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas, niños, adolescentes o personas con discapacidad, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad.

"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."

56. Cabe señalar que, dentro de la serie de reformas referidas como "Ley Ingrid", en varias entidades federativas la conducta tipificada se criminalizó únicamente para el caso en el que el sujeto activo fueran autoridades específicas.³²

³² Como ejemplo, se transcriben las normas incorporadas a los Códigos Penales de Oaxaca, de la Ciudad de México y de Chihuahua, respectivamente.

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca

"Artículo 207. Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que: ...

"VII. Difunda, entregue, revele, publique, transmita, exponga, remita, distribuya, videograbado, audiograbado, fotografíe, filme, reproduzca, comercialice, oferte, intercambie o comparta imágenes, documentos, audios o videos del lugar de los hechos o del hallazgo, indicios, evidencias, objetos, de cadáveres o parte de ellos, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, de personas, mujeres, niñas, niños o adolescentes, de la comunidad LGBTTTIQ, o de instrumentos relacionados con un hecho que la Ley señale como delito.

"Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de uno a tres años de prisión y de treinta a cien días multa."

Código Penal para el Distrito Federal

"Artículo 293 QUATER. Se impondrán de dos a seis años de prisión, y una multa de quinientas a mil Unidades de Medida y Actualización a la persona servidora pública que, de forma indebida



Sin embargo, este no fue el caso para el artículo 167 QUATER del Código Penal para el Estado de Sonora. El artículo identifica al sujeto activo con la expresión "Al que". Ésta es una expresión indeterminada y no requiere una calidad específica alguna, por lo que queda claro que no sólo autoridades, sino cualquier otra persona puede cometer el ilícito. Más aún, el último párrafo del precepto impugnado otorga el carácter de circunstancia modificativa agravante a la calidad de ser persona servidora pública, integrantes de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, lo que fortalece la noción de que la norma fue redactada de manera que cualquier sujeto puede ser un sujeto activo del delito.

57. A mayor abundamiento, las afirmaciones anteriores se corroboran con lo dicho en el informe del Poder Legislativo del Estado de Sonora, que, al referir a la conducta tipificada, señaló:

"Conducta que dicho sea de paso, puede acontecer, no sólo por parte de los servidores públicos, sino por cualquier otro (sic) persona que con la finalidad de exponer de manera sensacionalista, frívola o morbosa las imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, sea en el lugar de los hechos o del hallazgo o en su cualquier (sic) domicilio público o privado, provocando con ello la revic-

difunda, entregue, revele, publique, transmita, exponga, remita, distribuya, videografe, audiografe, fotografíe, filme, reproduzca, comercialice, oferte, intercambie o comparta imágenes, audios, videos, información reservada, documentos del lugar de los hechos o del hallazgo, indicios, evidencias, objetos, instrumentos relacionados con el procedimiento penal o productos con uno o varios hechos, señalados por la Ley como delitos.

"Las sanciones previstas en el artículo anterior aumentarán en una tercera parte, sí la información que se difunda:

"I. Sea con el fin de menoscabar la dignidad de las víctimas o de sus familiares;

"II. Trátase de cadáveres de mujeres, niñas, o adolescentes, o

"III. Sea de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o del estado de salud de la víctima."

Código Penal del Estado de Chihuahua

"Artículo 288. Se impondrán de dos a ocho años de prisión y de cien a cuatrocientos días multa, al servidor público que:

"...

"X. Dé a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obre en una investigación o proceso penal y que por disposición de la ley sean reservados o confidenciales."



timización de los sujetos al actualizarse una posible lesión a la dignidad o memoria de las víctimas del delito y/o de sus familias, aunado a la afectación que pudiera presentarse por la exposición de la información de la carpeta de investigación en razón del debido proceso."³³

58. Es precisamente sobre la base de la premisa de que la norma es aplicable a cualquier persona que le asiste razón legal al accionante, al considerar que el primer párrafo del precepto impugnado es violatorio del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, porque el tipo penal que se prevé, efectivamente, resulta vago e impreciso. Esto ocurre porque no establece bases objetivas para determinar cuándo una persona particular, que se ubique en alguna de las hipótesis de concreción del delito, actúa "fuera de los supuestos autorizados por la Ley". Entonces, la determinación sobre la vulneración a un deber jurídico específico por parte de aquéllas queda al arbitrio de la autoridad investigadora o jurisdiccional.

59. Esta consideración, así como las siguientes, son similares a la que este Tribunal Pleno adoptó al resolver la ya referida acción de inconstitucionalidad 191/2020 y su acumulada 220/2020, donde la norma examinada en ese caso, en lugar de utilizar la expresión "fuera de los supuestos autorizados por la ley", utilizaba la expresión semántica "indebidamente". El Pleno señaló que en dicha expresión subyace un elemento normativo del tipo penal que implica una conducta que se realiza en forma contraria a como está prevista en la ley. Así, reiteró que lo "indebido" es todo aquello que se realiza en contravención a la legislación que regula el acto específico.³⁴

³³ Énfasis añadido. Informe del Poder Legislativo del Estado de Sonora presentado por la Lic. Diana Karina Barreras Samaniego en su carácter de presidenta de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora y en representación del Poder Legislativo del Estado de Sonora, pág. 4.

³⁴ En dicha sentencia, refieren a la tesis aislada 1a. CCXXXIX/2007, emitida por la Primera Sala y de rubro: "USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 217, FRACCIÓN I, INCISO D), DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, AL INCLUIR EL TÉRMINO 'INDEBIDAMENTE' COMO ELEMENTO NORMATIVO DEL TIPO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, noviembre de 2007, página 183.

En su parte relevante, el texto de la tesis señala: "... con la inclusión del término 'indebidamente' como elemento normativo de dicho tipo penal, se alude a una conducta que se realiza en forma contraria a como está prevista en la ley; Por tanto, no hay subjetividad para calificar si la conducta



60. El uso de la expresión "fuera de los supuestos autorizados por la Ley" en la norma –de la misma manera que "indebidamente"– es una forma de antijuridicidad tipificada. Esto porque, con independencia de que la conducta desplegada por el sujeto activo del delito encuadre perfectamente en alguna de las hipótesis alternativas de concreción que establece el tipo penal, sólo será contraria a derecho en la medida que se contravenga un deber jurídico específico.

61. Esto cobraría sentido si el sujeto activo se restringiera a servidores públicos encargados de la procuración e impartición de la justicia. Su conducta, en caso de ajustarse a alguna de las hipótesis alternativas de concreción que se establecen en el tipo penal, es factible confrontarla con los ordenamientos jurídicos que regulan su actuación –de los que además tienen la obligación de conocer–, a efecto de corroborar si se encuentra autorizada por la ley.

62. Este no es el caso cuando se trata de personas particulares. Aún en el extremo de que existiera algún ordenamiento legal que los constriñera a actuar en el sentido que el tipo penal lo requiere, sería necesario, a efecto de respetar el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, que dentro de la propia descripción legal de delito se hiciera referencia o remisión expresa a la misma para brindarles la debida certeza jurídica, pues sólo de esa manera estarían en efectivas condiciones de conocer el deber legal que tenían la obligación de respetar.

63. Esta circunstancia no se actualiza en este caso porque en el precepto legal impugnado, que contempla dentro de su sujeto activo a personas particulares, no existe referencia expresa o tácita sobre algún deber jurídico que los constriña a actuar en el sentido que tutela el tipo penal. En consecuencia, no es factible definir de manera objetiva los supuestos autorizados o no autorizados por ley, con independencia de que llegara a trastocar el bien jurídico protegido.

es indebida o no, pues para determinar si se actualiza el elemento "indebidamente", es menester recurrir a la legislación federal vigente que regula el otorgamiento, realización o contratación de cualquiera de los actos administrativos relacionados con los que señala el citado numeral 217 y contrastar los hechos con lo exigido por el ordenamiento legal aplicable, el cual es inmutable, obligatorio para todos y oponible a criterios desviados de su interpretación. Esto es, el tipo penal mencionado contiene una norma de remisión tácita, y no una norma penal en blanco, en virtud de que al aludir a las atribuciones y facultades del servidor público, implica que tenga que acudir a las leyes que rigen su actuación."



64. Así pues, la conjunción de las expresiones semánticas "Al que" y "fuera de los supuestos autorizados por la ley" en la presente norma resulta contraria al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, porque resulta en que la correspondiente descripción legal del delito en estudio no sea clara o inteligible para su destinatario, pues no le permite comprender *ex ante* la razón por la que la conducta puede resultar antijurídica. Por lo tanto, esa determinación *ex post* queda al arbitrio de los operadores jurídicos.

65. En ese orden de ideas, se concluye que dichos elementos normativos previstos en el párrafo primero del artículo impugnado vulneran el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, lo procedente en derecho es que se decrete su invalidez.

66. Dada la construcción de la norma, la declaratoria se debe hacer extensiva a la totalidad del precepto legal impugnado, ya que, al invalidar las expresiones semánticas íntimamente relacionadas "**Al que**", y "**fuera de los supuestos autorizados por la ley**" la descripción del delito carece de sentido y coherencia, pues tales conceptos recaen respectivamente en quien comete el hecho delictuoso y en la antijuridicidad tipificada que rige la ilicitud de la conducta descrita por la norma, como se corrobora a continuación:

"Artículo 167 QUATER. ~~Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley,~~ audiograbate, comercialice, comparta, difunda, distribuya, entregue, esponga, envíe, filme, fotografíe, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videograbate imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, sea en el lugar de los hechos o del hallazgo o en su cualquier (sic) domicilio público o privado, se le impondrá de cuatro a diez años de prisión y multa por un importe equivalente de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas, niños, adolescentes o personas con discapacidad, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad.



"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."

67. Por tanto, lo procedente es declarar la invalidez de todo el artículo 167 QUATER del Código Penal del Estado de Sonora adicionado mediante Decreto Número 40, publicado en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el seis de junio de dos mil veintidós.³⁵

68. Cabe notar que la acción de inconstitucionalidad 136/2021 replicó, en esencia, las consideraciones anteriores y resolvió en el mismo sentido. Además, en dicho precedente, la similitud del texto normativo ahí estudiado con la norma aquí impugnada es incluso mayor, puesto que ambas utilizan el término "fuera de los supuestos autorizados por la ley" en lugar de "indebidamente".

69. Asimismo, cabe señalar que, en este caso, la expresión "Al que," por sí sola, resulta sobreinclusiva, pues, al no definir una calidad específica del sujeto activo, el supuesto de la norma recae sobre conductas de sujetos que no deberían estar tipificadas. Como puede advertirse, el artículo analizado engloba incluso a aquellas personas que pertenecen a medios de comunicación cuyo trabajo es, precisamente, difundir toda aquella información materia de interés general, que no contenga datos sensibles o entorpezcan el curso de una investigación o proceso penal. De ser así, se está limitando su derecho al trabajo, así como el derecho a la libre expresión e información. También, diversas actividades de los grupos y colectivos de búsqueda de desaparecidos, incluyendo la de colectivos de madres buscadores, pueden caer dentro del supuesto de la norma, pues requieren de la captura de imágenes y videos, así como su difusión en diversas redes para la identificación de cuerpos.

70. En apoyo de lo anterior, cabe referir a los dichos del gobernador del Estado de Sonora, en la iniciativa para modificar el artículo 167 QUATER y que

³⁵ Cabe señalar que esto no implica pronunciamiento alguno respecto a la redacción del artículo 167 QUATER del Código Penal del Estado de Sonora vigente al momento de la publicación de esta sentencia.



resultó en la publicación del Decreto Número 72 el veintidós de septiembre de dos mil veintidós en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora –que ya se ha referido en el análisis de las "IV. Causas de Improcedencia y Sobreseimiento"–. Dicha iniciativa, presentada el seis de septiembre de dos mil veintidós ante la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso del Estado de Sonora, reconoció que el texto del artículo 167 QUATER, en la redacción estudiada en esta acción de inconstitucionalidad, generaba incertidumbre para ciertos grupos y colectivos.

"Sin el ánimo de polemizar, es importante dejar asentado que la iniciativa cumplió con el proceso legislativo y que la legalidad de la reforma fue cuidada en todo momento, sin embargo, **ante la incertidumbre generada a los grupos o colectivos de personas que de manera legal y apegadas a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, de que pudieran ser sujetas de sanción por dicha reforma** por la actividad humanitaria que desarrollan, así como las inquietudes manifestadas por diversos medios de comunicación, es por ello que para evitar estas inquietudes se considera realizar un ajuste al supuesto penal."³⁶

71. Asimismo, en el propio informe del Poder Legislativo del Estado de Sonora, se refiere al dictamen positivo de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de dicha iniciativa, que a su vez aduce a que con la modificación de la norma: "... se atiende puntualmente con el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal y el derecho a la libertad de expresión, lo anterior, ya que se constriñe o se limita a que únicamente serán sujeto (sic) del delito los servidores públicos integrantes de alguna institución policial, de procuración o impartición de justicia ..."³⁷

72. Al haberse declarado la invalidez total del precepto legal impugnado, resulta innecesario analizar los restantes motivos de disenso planteados por la Comisión accionante. Lo que encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 37/2004,

³⁶ Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el artículo 167 QUATER del Código Penal del Estado de Sonora. Entregada mediante Oficio No. SCJ-SPLENDH-001-2022 al Congreso del H. Congreso del Estado de Sonora. Firmada por el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, pág. 4.

³⁷ Informe del Poder Legislativo del Estado de Sonora, pág. 7



emitida por el Pleno y de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."³⁸

73. Finalmente, es importante destacar que este Tribunal Pleno reconoce la intención con la que el Congreso Local tipificó la conducta en la norma estudiada, y comparte la preocupación por la gravedad de la situación de violencia y revictimización a la que se enfrentan las mujeres y niñas, al igual que sus familias. Ante esto, es importante subrayar que el criterio aquí expresado no busca impedir que se tomen medidas para proteger a las víctimas, sino que éstas se hagan de conformidad con la técnica legislativa adecuada y respetando la Constitución.

74. *Precedentes citados en este apartado:*

a. Internacionales:

Corte IDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69.

Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52.

Corte IDH. Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126.

b. Nacionales:

Acción de inconstitucionalidad 191/2020 y su acumulada 220/2020.

Tesis jurisprudenciales: 1a./J. 10/2006; 1a./J. 24/2016 (10a.); P./J. 37/2004.

Tesis aisladas: P. IV/2014 (10a.); P. IX/95; P. XXI/2013 (10a.); 1a. CCXXXIX/2007.

³⁸ Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, registro digital: 181398. En su texto, señala: "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."



VII. EFECTOS.

75. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del artículo 167 QUATER del Código Penal del Estado de Sonora, adicionado mediante Decreto Número 40, publicado en el Boletín Oficial de la mencionada entidad el seis de junio de dos mil veintidós.

76. 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, la declaratoria de invalidez total surtirá sus efectos retroactivos al siete de junio de dos mil veintidós, fecha en que entró en vigor el decreto combatido, y al veintidós de septiembre de dos mil veintidós, fecha en que entró en vigor el Decreto Número 72 que reforma el artículo 167 QUATER, en la inteligencia de que los efectos abarcan la totalidad del periodo de vigencia de la norma impugnada.

77. Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora.

78. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia deberá notificarse al Congreso, al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General de Justicia y al Supremo Tribunal de Justicia, todos del Estado de Sonora, así como a los Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa y de Apelación del Quinto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Sonora con residencia en Hermosillo, Nogales, Ciudad Obregón y Agua Prieta.

VIII. DECISIÓN

79. 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 167 QUATER del Código Penal para el Estado de Sonora, adicionado mediante el Decreto Número 40, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el seis de junio de dos mil veintidós, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaración de invalidez surtirá sus efectos retroactivos al siete de junio de dos mil veintidós, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Sonora, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

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

Notifíquese; 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 la norma impugnada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, particularmente su párrafo 63, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del



apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 167 QUATER del Código Penal para el Estado de Sonora. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría 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: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos retroactivos en cuanto a los hechos presuntamente constitutivos del delito en cuestión del siete de junio al veintidós de septiembre de dos mil veintidós, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General de Justicia y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, así como a los Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa y de Apelación del Quinto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Sonora con residencia en Hermosillo, Nogales, Ciudad Obregón y Agua Prieta. La señora Ministra Ortiz Ahlf 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.



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

Nota: Las tesis aislada P. IV/2014 (10a.) y de jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas y 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de septiembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 95/2022.

En sesión de veintiséis de junio de dos mil veintitrés, 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 Humanos, demandando la invalidez del artículo 167 QUATER del Código Penal para el Estado de Sonora, adicionado mediante el Decreto Número 40, publicado el seis de junio de dos mil veintidós en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa.

La norma impugnada establece:

"Artículo 167 QUATER. Al que por cualquier medio y fuera de los supuestos autorizados por la Ley, audiograbate, comercialice, comparta, difunda, distribuya, entregue, exponga, envíe, filme, fotografíe, intercambie, oferte, publique, remita, reproduzca, revele, transmita o videograbate imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, de las circunstancias de la muerte o de las lesiones que éstos presentan, sea en el lugar de los hechos o del hallazgo o en su cualquier (sic) domicilio público o privado, se le impondrá de cuatro a diez años de prisión y multa por un importe equivalente de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"Tratándose de imágenes, audios o videos de cadáveres de mujeres, niñas, niños, adolescentes o personas con discapacidad, de las circunstancias de su muerte, de las lesiones o estado de salud, las penas previstas en este artículo se incrementarán hasta en una mitad.



"Cuando el delito sea cometido por persona servidora pública integrante de cualquier institución de seguridad pública o de impartición o procuración de justicia, las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte."

Resolución del Tribunal Pleno. El Tribunal Pleno resolvió, por mayoría de diez votos, que el artículo impugnado vulnera el principio de seguridad jurídica y de legalidad, en su vertiente de taxatividad, porque de las locuciones "Al que" y "fuera de los supuestos autorizados por la Ley", no se derivan bases objetivas para determinar cuándo una persona se ubica en alguna de las hipótesis alternativas de concreción del ilícito; y al invalidar estas dos locuciones, se consideró que la descripción del delito carece de sentido y coherencia, por lo que se declaró la invalidez total del precepto. Todo ello en congruencia con lo resuelto por este Alto Tribunal el dos de marzo de este año, en la acción de inconstitucionalidad 136/2021, en que se analizó un tipo penal similar.

Al igual que lo manifesté en el precedente precisado en el párrafo que antecede, respetuosamente, no comparto el sentido de la sentencia, así como tampoco su metodología y consideraciones; ello es así porque, tal como lo expuse en aquél, el análisis únicamente a la luz del principio de seguridad jurídica en su vertiente de taxatividad no es el idóneo para estudiar el artículo impugnado, dado que se torna limitado y no busca una respuesta integral a la litis planteada.

En efecto, como lo expuse en aquella ocasión, considero que para determinar la regularidad constitucional de una norma que pudiera restringir el ejercicio del derecho a la libertad de expresión es aplicable el test que la Corte Interamericana de Derechos Humanos utiliza en el análisis de responsabilidades ulteriores por el ejercicio de dicho derecho, empleado en casos como Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala, para lo cual deben cumplirse los siguientes requisitos:

- i) estar previamente fijadas por ley en sentido formal y material (taxatividad);
- ii) responder a un objetivo permitido por la Convención; y,
- iii) ser apremiantes en una sociedad democrática y, a su vez, deben cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Así, estimo que, en el presente caso, al igual que con la norma impugnada en el precedente, se cumplen con las tres gradas del test.



a) Legalidad

Esta primera grada del test conlleva analizar si la norma cumple con el mandato de taxatividad. Al respecto, el proyecto sostiene que la descripción legal del delito no es clara o inteligible para sus destinatarios, pues es vaga e imprecisa respecto de sus porciones normativas "Al que" y "fuera de los supuestos autorizados por la Ley".

En primer lugar, no comparto que la expresión "Al que" sea ambigua ni abierta, pues considero que es clara en señalar como sujeto activo a cualquier persona, con la única diferencia de que cuando se trata de personas servidoras públicas se aplicará un reproche mayor en función de su cargo. De esta forma, no encuentro razón alguna por el que la norma debiera ir dirigida a un destinatario con una calidad particular o especial.

Por otro lado, estimo que la porción "fuera de los supuestos autorizados por la Ley", tampoco tiene un efecto invalidante en la norma. Esto es así, pues, aunque resulta claro que los particulares pueden actuar con libertad mientras la norma no prohíba una conducta concreta y establezca una sanción, lo cierto es que ello puede ser analizado por la autoridad jurisdiccional competente como parte de la antijuridicidad de la conducta.

Por lo anterior, no comparto las consideraciones de la sentencia, por las cuales se determinó que las porciones normativas señaladas son contrarias al mandato de taxatividad, ya que, como se advierte, el numeral impugnado no es ambiguo, pues contiene bases objetivas para determinar cuándo una persona particular se ubica en las hipótesis de concreción del delito.

b) Responder a un objetivo permitido

En el caso concreto, el artículo 167 QUATER del Código Penal para el Estado de Sonora persigue una finalidad constitucionalmente válida, pues al sancionar la conducta se buscó proteger la dignidad y memoria de las víctimas directas o indirectas, fortalecer su protección legal y combatir la violencia mediática de género.

Lo anterior es congruente con la obligación de proteger la dignidad humana, prevista en el artículo 1o. de la Constitución Federal, así como con la de adoptar medidas apropiadas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia



contra las mujeres establecida en la Convención Belém do Pará y en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

c) Ser necesarias en una sociedad democrática y, a su vez, deben cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad

En este aspecto considero que existe una relación instrumental clara entre el medio y el fin constitucional, pues la norma penal impugnada, al sancionar directamente la filtración de este tipo imágenes, combate la violencia mediática de género y, a su vez, se garantiza la dignidad de las víctimas y sus familiares.

Cabe señalar que, si bien es cierto que, el derecho penal se rige por el principio de mínima intervención, también lo es que el ejercicio del poder punitivo del Estado resulta válido cuando su finalidad es la protección de los bienes jurídicos más importantes, cuya tutela no puede alcanzarse a través de otros medios menos lesivos e igualmente idóneos.

Al respecto, a pesar de que en nuestro marco legal existe una serie de normas diversas a la penal que pretenden impedir que se difunda esta clase de contenido, a saber, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión,¹ Ley General de Víctimas,² el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación,³

¹ "Artículo 226. A efecto de promover el libre desarrollo armónico e integral de niñas, niños y adolescentes, así como contribuir al cumplimiento de los objetivos educativos planteados en el artículo 3o. constitucional y otros ordenamientos legales, la programación radiodifundida dirigida a este sector de la población deberá:

"...

"II. Evitar transmisiones contrarias a los principios de paz, no discriminación y de respeto a la dignidad de todas las personas; ..."

² "Artículo 115. Corresponde al gobierno federal en materia de coordinación interinstitucional:

"...

"VIII. Vigilar y promover directrices para que los medios de comunicación fortalezcan la dignidad y el respeto hacia las víctimas;

"IX. Sancionar conforme a la ley a los medios de comunicación que no cumplan con lo estipulado en la fracción anterior."

³ "Artículo 40. La Dirección General de Medios Impresos tiene las atribuciones siguientes:

"...

"VIII. Vigilar que las publicaciones impresas se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito, perturben el orden público o sean contrarios al interés superior de la niñez; ..."



la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,⁴ la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁵ y el Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas;⁶ lo cierto es que los derechos de las víctimas y sus familiares, sobre todo tratándose de casos de feminicidio, deben ser especialmente protegidos con normas penales como la impugnada, con el fin de eliminar y sancionar esas conductas, así como abolir la reproducción de estereotipos de género que perpetúan la violencia y agresiones estructurales en nuestro país.

Máxime, considerando que el Manual Urgente para la Cobertura de Violencia contra las Mujeres y Feminicidios en México reconoce, como un problema casi generalizado, la difusión de imágenes de feminicidios por parte de quienes trabajan en los medios de comunicación. Incluso documentó que los medios que han difundido información e imágenes de feminicidios que cobraron relevancia mediática no han sido sancionados.⁷

⁴ "Artículo 42. Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

"...

"X. Vigilar y promover directrices para que los medios de comunicación favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia y se fortalezca la dignidad y el respeto hacia las mujeres;

"XI. Sancionar conforme a la ley a los medios de comunicación que no cumplan con lo estipulado en la fracción anterior; ..."

⁵ "Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"Vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas y los videojuegos, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito, perturben el orden público o sean contrarios al interés superior de la niñez; ..."

⁶ "Artículo 9o. Las personas que dirijan, editen, publiquen, importen, distribuyan o vendan las publicaciones y revistas ilustradas a que se refiere el artículo 6o., excepto tratándose de voceadores o papeleros, serán sancionadas administrativamente con:

"I. Multa de \$500.00 a \$100,000.00 o arresto hasta por 36 horas, según las circunstancias personales del infractor, los móviles de su conducta y la gravedad o magnitud del hecho;

"II. Multa de \$10,000.00 a \$100,000.00 a quien haga uso indebido de un certificado de licitud de título o contenido que hubiere sido revocado;

"III. Suspensión hasta por un año del uso del título y edición de la publicación;

"IV. Declaración de ilicitud del título o contenido;

"V. Por violación a cualquier norma de este Reglamento que no tenga una sanción específica, se impondrá a juicio de la Comisión multa de \$1,000.00 a \$50,000.00. En caso de reincidencia las multas podrán ser duplicadas. En el supuesto de que la multa no se cubra se substituirá por arresto hasta de quince días."

⁷ ONU, Un Manual Urgente para la Cobertura de Violencia contra las Mujeres y Feminicidios en México, 2021, pp. 7 y 8.



En ese sentido, en el presente caso, la sanción penal es la medida más adecuada para proteger el bien jurídico, pues si bien, como se señaló, existen otras medidas que se han implementado, no son igual de efectivas.

Por lo que, reitero lo expresado en mi voto particular del precedente citado en cuanto a que normas como la impugnada pueden chocar en cierta medida con el derecho a la libertad de expresión de las personas; sin embargo, la posible afectación resulta proporcional frente a la medida en cuestión, pues con ello se protege la memoria y dignidad de las personas de la revictimización y estigmatización.

Así, con el objetivo de garantizar que dichas conductas sean sancionadas y, con ello, salvaguardar la dignidad de las mujeres víctimas y sus familiares, respetuosamente, no comparto el sentido de la sentencia, pues a mi juicio, el artículo 167 QUATER del Código Penal para el Estado de Sonora sí es constitucional pues se trata de una medida que supera el test de proporcionalidad.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 95/2022.

En sesión celebrada el veintiséis de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 95/2022, en donde se analizó el artículo 167 QUATER del Código Penal para el Estado de Sonora, adicionado mediante Decreto Número 40, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad el seis de junio de dos mil veintidós.

El precepto en cuestión establecía como delito diversas conductas imputables a cualquier persona relacionadas con la grabación, comercialización, difusión, reproducción, publicación de imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, estableciendo agravantes cuando dichas conductas se trataran de cadáveres de mujeres, niñas, niños, adolescentes o personas con discapacidad.

Al respecto, el Tribunal Pleno determinó invalidar el precepto en cuestión por estimar que las porciones normativas: "*al que*" y "*fuera de los supuestos autorizados por la ley*", generaban que el tipo penal en cuestión resultara vago e impreciso, al no establecer bases objetivas para determinar cuándo una persona se puede ubicar en alguna de las hipótesis de concreción del delito, dejando estos elementos al arbitrio del juzgador.



Si bien comparto el sentido y los argumentos que llevaron a declarar la invalidez del precepto impugnado, considero que existen razones adicionales que son relevantes para robustecer la invalidez declarada.

El artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que, la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial y 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.

Por su parte, el artículo 7o. de ese mismo ordenamiento supremo señala que la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio es inviolable, así como que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, la cual no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. constitucional.

De ambos preceptos advierto que la libertad de difundir todo tipo de información, ideas y opiniones, por regla general, no puede ser objeto de censura previa sino únicamente de responsabilidad ulterior, de modo que le está vedado al legislador dictar leyes que tengan por efecto inhibir o coartar el derecho fundamental de libre expresión de ideas.

Este efecto justamente es el que propiciaba el artículo 167 QUATER del Código Penal para el Estado de Sonora, pues imponía como delito la grabación, difusión, reproducción, publicación de imágenes, audios, videos o documentos de cadáveres o parte de ellos que se encuentren relacionados con una investigación penal, inhibiendo así de manera desproporcional el derecho fundamental antes mencionado, e impactando en consecuencia en el derecho que tienen las personas de recibir información plural y oportuna, también garantizado en el artículo 6o. de la Constitución.

Ello es así, pues el tipo penal declarado inválido, al no establecer alguna distinción en la calidad del sujeto activo del delito, incluía como posibles destinatarios de la norma a periodistas y reporteros que, de forma legítima, ejercen su derecho a difundir información de interés público.

Por estas razones adicionales, que también expuse al analizar una norma de similar construcción en la acción de inconstitucionalidad 191/2020 y su acumulada 220/2020, considero que la norma impugnada en este asunto también resulta inconstitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), 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 (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESUMIMIENTO POR CANCELACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS, AL HABER SIDO REFORMADAS POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 5, FRACCIÓN II, DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS).

IV. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. COMO REGLA DE TRATO PROCESAL, CONSISTE EN ESTABLECER LA FORMA EN LA QUE DEBE TRATARSE A UNA PERSONA QUE ESTÁ SOMETIDA A PROCESO PENAL.

V. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. COMO REGLA DE TRATO EXTRAPROCESAL, PROTEGE A LAS PERSONAS SUJETAS A PROCESO PENAL DE CUALQUIER ACTO ESTATAL O PARTICULAR OCURRIDO FUERA DE ESOS PROCESOS QUE REFLEJEN LA OPINIÓN DE QUE UNA PERSONA ES RESPONSABLE DEL DELITO DEL QUE SE LE ACUSA, CUANDO AÚN NO SE HA DICTADO UNA SENTENCIA DEFINITIVA EN LA QUE ESTABLEZCA SU CULPABILIDAD MÁS ALLÁ DE TODA DUDA RAZONABLE.

VI. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. COBRA RELEVANCIA COMO REGLA DE TRATAMIENTO DE LA PERSONA IMPUTADA CUANDO EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO SE INTRODUCE COMO REQUISITO PARA DESEMPEÑAR UN PUESTO LA CONDICIÓN DE NO ENCONTRARSE SUJETO A UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PENAL.



VII. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. LA SUJECCIÓN A UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA NO PUEDE REPRESENTAR UN OBSTÁCULO PARA ASPIRAR A DESEMPEÑAR CARGOS PÚBLICOS.

VIII. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CON Matices o modulaciones por la calidad de inocente que debe reconocerse a toda persona sujeta a un procedimiento del que pueda surgir una sanción.

IX. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO ENCONTRARSE SUJETO A PROCESO PENAL PARA INGRESAR AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, VULNERA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 56, FRACCIÓN I, INCISO D), DE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA].

X. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE INTERPRETA Y CONFIGURA A PARTIR DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD ANTE LA LEY Y DE IGUALDAD EN LA LEY.

XI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE CONFIGURA POR UNA DIMENSIÓN FORMAL O DE DERECHO Y OTRA SUSTANTIVA O DE HECHO.

XII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. DIFERENCIAS ENTRE DISTINCIÓN Y DISCRIMINACIÓN.

XIII. 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.

XIV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO Estricto de las clasificaciones legislativas.



XV. 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.

XVI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. PARA ANALIZAR VIOLACIONES A ESTE DERECHO, DEBE COMPROBARSE QUE EFECTIVAMENTE EL LEGISLADOR ESTABLECIÓ UNA DISTINCIÓN, YA SEA POR EXCLUSIÓN TÁCITA O POR EXCLUSIÓN EXPRESA.

XVII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD.

XVIII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA DE PRISIÓN POR MÁS DE UN AÑO PARA SER TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 94, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA).

XIX. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. PARA ESTABLECER EL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA, DEBE CONSIDERARSE EN PRIMER TÉRMINO EL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XX. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN EL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SON APLICABLES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

XXI. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LA ÚNICA EXCEPCIÓN AL RÉGIMEN GENERAL Y HOMOGÉNEO ESTABLECIDO POR EL CONSTITUYENTE SE REFIERE A LOS MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, QUIENES SE CIÑEN A UN RÉGIMEN DISTINTO DE RESPONSABILIDAD.



XXII. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA ESTABLECER UN RÉGIMEN COMPLEMENTARIO PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS A LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

XXIII. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. DIRECTRICES CONSTITUCIONALES ESPECÍFICAS DEL RÉGIMEN COMPLEMENTARIO PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS A LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

XXIV. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, AL PREVER UN RÉGIMEN LABORAL ESPECÍFICO PARA LOS MILITARES, MARINOS, PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR, AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO, PERITOS Y MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, NO ESTABLECE UN RÉGIMEN ESPECIAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, SINO UN RÉGIMEN LABORAL ESPECÍFICO PARA DICHS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

XXV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL SISTEMA NORMATIVO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 71 A 79 DE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE CATALOGA DE FORMA DISTINTA QUE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA DIVERSAS FALTAS PARA SER ATENDIDAS POR LOS ÓRGANOS INTERNOS DE DICHO ORGANISMO, TRASTOCA LAS COMPETENCIAS PREVISTAS EN DICHA LEY Y EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 71 A 79 DE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA).

XXVI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL SISTEMA NORMATIVO PREVISTO EN LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA QUE ESTABLECE LAS SANCIONES Y EL PROCEDIMIENTO PARA IMPONERLAS, TRANSGREDE LAS COMPETENCIAS PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 71 A 79 DE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA).



XXVII. GARANTÍA DE AUDIENCIA. ES EL DERECHO DE LOS GOBERNADOS PARA SER OÍDOS, RENDIR PRUEBAS Y FORMULAR ALEGATOS EN LOS CASOS QUE COMPROMETAN SUS PROPIEDADES, POSESIONES, DERECHOS O SU LIBERTAD.

XXVIII. GARANTÍA DE AUDIENCIA. SE TRADUCE EN UNA OBLIGACIÓN PARA EL ESTADO DE ABSTENERSE DE COMETER ACTOS QUE LIMITEN O RESTRINJAN DETERMINADOS BIENES SIN QUE SE SATISFAGA AQUÉLLA, CON EXCEPCIÓN DE LAS SALVEDADES QUE ESTABLEZCAN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y LA JURISPRUDENCIA.

XXIX. GARANTÍA DE AUDIENCIA. CONSISTE EN OTORGAR AL GOBERNADO LA OPORTUNIDAD DE DEFENSA PREVIAMENTE AL ACTO PRIVATIVO DE LA LIBERTAD, PROPIEDAD, POSESIONES O DERECHOS E IMPONER A LAS AUTORIDADES, ENTRE OTRAS, LA OBLIGACIÓN DE CUMPLIR LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO NECESARIAS PARA GARANTIZARLA.

XXX. GARANTÍA DE AUDIENCIA. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO QUE GARANTIZAN LA DEFENSA ADECUADA DE LOS GOBERNADOS.

XXXI. ACTOS PRIVATIVOS. SON AQUELLOS QUE PRODUCEN LA DISMINUCIÓN, MENOSCABO O SUPRESIÓN DEFINITIVA DE UN DERECHO DEL GOBERNADO QUE LA CONSTITUCIÓN GENERAL AUTORIZA SOLAMENTE A TRAVÉS DEL CUMPLIMIENTO DE DETERMINADOS REQUISITOS PRECISADOS EN SU ARTÍCULO 14.

XXXII. ACTOS DE MOLESTIA. SON AQUELLOS QUE SÓLO RESTRINGEN DE MANERA PROVISIONAL O PREVENTIVA UN DERECHO CON EL OBJETO DE PROTEGER DETERMINADOS BIENES JURÍDICOS Y LA CONSTITUCIÓN GENERAL AUTORIZA, SEGÚN LO DISPUESTO EN SU ARTÍCULO 16.

XXXIII. ACTOS PRIVATIVOS. LINEAMIENTOS PARA CONSIDERAR SU CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD.



XXXIV. GARANTÍA DE AUDIENCIA. SE EXTIENDE TAMBIÉN A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, POR NO SER EXCLUSIVA DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES.

XXXV. GARANTÍA DE AUDIENCIA. TRATÁNDOSE DE ACTOS PRIVATIVOS, SE CUMPLE CUANDO SE SIGUE UN PROCEDIMIENTO SEMEJANTE A UN JUICIO EN DONDE, ENTRE OTRAS CUESTIONES, SE ESCUCHA AL JUSTICIABLE EN FORMA PREVIA AL ACTO DE AFECTACIÓN.

XXXVI. CORRECCIONES DISCIPLINARIAS. LA IMPOSICIÓN DE LA AMONESTACIÓN PÚBLICA O PRIVADA Y LA SUSPENSIÓN HASTA POR TRES DÍAS SIN GOCE DE SUELDO, PREVISTAS EN LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO AFECTAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, POR TENER EL CARÁCTER DE PROVISIONALES O PREVENTIVAS Y NO ENTRÑAR PROPIAMENTE ACTOS PRIVATIVOS DEFINITIVOS (ARTÍCULOS 80, FRACCIONES I Y III, 81 Y 82 DE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA).

XXXVII. CORRECCIONES DISCIPLINARIAS. LA AFECTACIÓN OCURRIDA MEDIANTE LA IMPOSICIÓN DE LA AMONESTACIÓN PÚBLICA O PRIVADA Y LA SUSPENSIÓN HASTA POR TRES DÍAS SIN GOCE DE SUELDO, NO AFECTAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, POR TRATARSE DE ACTOS DE MOLESTIA.

XXXVIII. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.

XXXIX. ARRESTO ADMINISTRATIVO. IMPLICA UNA CORTA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD PARA EL INFRACTOR DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, POR LO QUE CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO.

XL. DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD PERSONAL. AL SER UN DERECHO RECONOCIDO Y PROTEGIDO TANTO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL COMO EN DIVERSOS TRATADOS INTERNACIONALES, SU TUTELA DEBE SER LO MÁS AMPLIA POSIBLE Y SÓLO PUEDE LIMITARSE BAJO DETER-



MINADOS SUPUESTOS DE EXCEPCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 80, FRACCIÓN II, 81, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL ARRESTO CONSISTE EN EL CONFINAMIENTO EN ESPACIOS ESPECIALES DESTINADO A ESE FIN", Y 82, FRACCIÓN III Y PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA PERSONA QUE IMPIDA EL CUMPLIMIENTO DE UN ARRESTO, PERMITA QUE SE QUEBRANTE O NO LO CUMPLA, SERÁ SANCIONADA CONFORME A UNA FALTA CONSIDERADA COMO GRAVE" DE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA).

XLII. CORRECCIONES DISCIPLINARIAS. INEXISTENCIA DE UNA RESTRICCIÓN EXPRESA EN RELACIÓN CON LA SUPRESIÓN DEL RESPETO A LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA LOS AGENTES DE LA POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL O ANALISTAS A LOS QUE SE LES IMPONE UNA SANCIÓN, EL ARRESTO ADMINISTRATIVO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 80, FRACCIÓN II, 81, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL ARRESTO CONSISTE EN EL CONFINAMIENTO EN ESPACIOS ESPECIALES DESTINADO A ESE FIN", Y 82, FRACCIÓN III Y PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA PERSONA QUE IMPIDA EL CUMPLIMIENTO DE UN ARRESTO, PERMITA QUE SE QUEBRANTE O NO LO CUMPLA, SERÁ SANCIONADA CONFORME A UNA FALTA CONSIDERADA COMO GRAVE" DE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA).

XLII. CORRECCIONES DISCIPLINARIAS. EL HECHO DE QUE LAS FUNCIONES QUE REALIZAN LOS AGENTES DE LA POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL Y LOS ANALISTAS SEAN CONSIDERADAS COMO TRASCENDENTES, NO AUTORIZA A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ENCARGADAS DE IMPONER SANCIONES PRIVATIVAS O RESTRINGIDAS DE SU LIBERTAD, A PRESCINDIR DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 80, FRACCIÓN II, 81, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL ARRESTO CONSISTE EN EL CONFINAMIENTO EN ESPACIOS ESPECIALES DESTINADO A ESE FIN", Y 82, FRACCIÓN III Y PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA PERSONA QUE IMPIDA EL CUMPLIMIENTO DE UN ARRESTO, PERMITA QUE SE QUEBRANTE O NO LO CUMPLA, SERÁ SANCIONADA CONFORME A UNA FALTA CONSIDERADA COMO GRAVE" DE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA).



XLIII. FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. LA OBLIGACIÓN DE BRINDAR LA COLABORACIÓN, EL APOYO Y AUXILIO QUE SOLICITE EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL A DIVERSAS ENTIDADES Y DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EVIDENCIA LA INTENCIÓN DEL LEGISLADOR DE IMPLEMENTAR UN SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL QUE LE PERMITA DESARROLLAR LAS LABORES DE INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS CON MAYOR AMPLITUD Y ALCANCE EN BENEFICIO DE LA SOCIEDAD (ARTÍCULOS 10, FRACCIÓN I, Y 19, FRACCIÓN XIV, DE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; 85, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS; 36, FRACCIÓN IV, DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA; Y 45, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS).

XLIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DE LA NORMA QUE ESTABLECE UNA SANCIÓN POR REINCIDENCIA PARA LOS AGENTES DE LA POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL Y LOS ANALISTAS, CUANDO SE HAGAN ACREEDORES A UNA MEDIDA DISCIPLINARIA POR FALTAR A LA LÍNEA DE MANDO O NO EJECUTAR LAS ÓRDENES RECIBIDAS Y REMITIR A OTRA DIVERSA QUE HA SIDO DECLARADA INVÁLIDA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 82, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA REINCIDENCIA SIGNIFICARÁ EN CUALQUIER CASO LA APLICACIÓN DE LA SANCIÓN ESTABLECIDA EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 72 DE ESTA LEY, Y SUSTANCIADO EL PROCEDIMIENTO CORRESPONDIENTE Y DETERMINADA SU RESPONSABILIDAD IMPLICARÁ LA SEPARACIÓN EN TÉRMINOS DEL CAPÍTULO IX, DEL TÍTULO VI DE ESTA LEY", DE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA).

XLV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 56, FRACCIÓN I, INCISO D), Y FRACCIÓN II, INCISO A), ÚNICAMENTE RESPECTO A



LA REMISIÓN AL REQUISITO DE "NO ESTAR SUJETA O SUJETO A UN PROCESO PENAL"; 82, ÚLTIMO PÁRRAFO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA REINCIDENCIA SIGNIFICARÁ EN CUALQUIER CASO LA APLICACIÓN DE LA SANCIÓN ESTABLECIDA EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 72 DE ESTA LEY, Y SUSTANCIADO EL PROCEDIMIENTO CORRESPONDIENTE Y DETERMINADA SU RESPONSABILIDAD IMPLICARÁ LA SEPARACIÓN EN TÉRMINOS DEL CAPÍTULO IX, DEL TÍTULO VI DE ESTA LEY"; 94, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO QUE AMERITE PENA DE PRISIÓN POR MÁS DE UN AÑO"; 71 A 79; 80, FRACCIÓN II, 81 Y 82, ÚNICAMENTE EN LO RELACIONADO A LA CORRECCIÓN DISCIPLINARIA DE ARRESTO; TODOS DE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 23 DE MARZO DE 2023. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: SAÚL ARMANDO PATIÑO LARA Y JONATHAN SANTA-CRUZ MORALES.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **veintitrés de marzo de dos mil veintitrés**.

VISTOS los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 98/2021, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Antecedentes de las normas impugnadas. El diez de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del País en materia política electoral.¹

¹ Decreto del Congreso de la Unión por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes diez de febrero de dos mil catorce.



2. Entre las disposiciones que fueron objeto de dicha reforma se encuentra el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política del País, cuya finalidad era fortalecer la institución del Ministerio Público, no sólo como el órgano persecutor de los delitos, sino como un elemento fundamental para el ejercicio de las libertades públicas, el establecimiento de límites al poder y la vigencia de los derechos humanos.² Por ello se consideró necesario impulsar una reforma profunda de esa institución que la hiciera compatible con las exigencias y objetivos de un moderno Estado democrático de derecho.

3. En consecuencia, se propuso dotar de autonomía técnica y de gestión, y personalidad y patrimonio propios, a la entonces Procuraduría General de la República, lo cual constituía un paso necesario para asegurar su fortaleza y capacidad, así como lograr que sus integrantes pudieran realizar sus labores con imparcialidad y de acuerdo con criterios de eficiencia y eficacia, apartados de decisiones políticas o partidistas que nada tienen que ver con la aspiración de justicia de los ciudadanos.³

4. En el artículo décimo sexto transitorio de dicho decreto se estableció que la reforma al referido artículo 102, apartado A, entrará en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión,

² "Artículo 102.

"A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. ...

"Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine. ...

"La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. ...

"El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones."

³ Iniciativa con proyecto de decreto del senador Melquiades Morales Flores, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, por la que reforma y adiciona el apartado A del artículo 26 y adiciona la fracción XXIX-Ñ del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de planeación.



siempre que el propio Congreso lleve a cabo la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.⁴

5. Con motivo de lo anterior, el catorce de diciembre de dos mil dieciocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, cuyo objeto consistía en reglamentar la organización, funcionamiento y ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios a cargo de las funciones otorgadas al Ministerio Público de la Federación, de conformidad con la Constitución Política del País, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y demás disposiciones aplicables.⁵

6. En los artículos primero y segundo transitorios del decreto por el que se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República se estableció que entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y que, una vez publicado, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos emitiría la declaratoria expresa de la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General. Además, que la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República abrogaría la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.⁶ El veinte de diciembre de dos mil dieciocho se publicó

⁴ "DÉCIMO SEXTO. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; **102, Apartado A**; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República."

⁵ "Artículo 1. Objeto de la ley

"La presente Ley tiene por objeto reglamentar la organización, funcionamiento y ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio a cargo de las funciones otorgadas al Ministerio Público de la Federación, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y demás disposiciones aplicables."

⁶ "Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Una vez publicado, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos deberá



en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria de la entrada en vigor de la autonomía de la Fiscalía General de la República.⁷

7. Al inicio del año dos mil veinte el fiscal general de la República envió al Senado de la República una propuesta para adecuar el marco jurídico de dicho organismo autónomo porque consideró que la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, vigente en ese entonces, carecía de congruencia con la realidad fáctica del país. Algunas de las deficiencias de las que se dio cuenta en la propuesta, consistían en la falta de un régimen de responsabilidades de los servidores públicos que incitara al trabajo honesto; la carencia de un mecanismo dinámico entre los programas de trabajo y las actividades de las unidades administrativas; así como la inexistencia de mecanismos de evaluación de resultados eficientes.

8. En atención a lo anterior, el siete de octubre de dos mil veinte el senador Ricardo Monreal Ávila presentó ante el Pleno del Senado la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, y se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales.

9. En la exposición de motivos de dicha iniciativa se señaló, entre otras cuestiones, la necesidad de expedir una Ley de la Fiscalía General de la República que tenga por objeto establecer la integración, funcionamiento y atribuciones de la Fiscalía General de forma clara y realista, así como la organización del Ministerio Público de la Federación, conforme a las facultades que la Constitución Política del País le confiere, su organización como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

emitir la declaratoria expresa de la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República."

"Segundo. Se abroga la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República."

⁷ El Congreso de la Unión declara la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, de conformidad con el primer párrafo del artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.



10. También se destaca la necesidad de establecer procedimientos relativos al incumplimiento de funciones por parte de los servidores públicos adscritos a esa fiscalía, lo que dará lugar al requerimiento por parte del Ministerio Público a su superior jerárquico para iniciar con los procedimientos de responsabilidades o disciplinarios que correspondan, sin perjuicio de la responsabilidad penal que en su caso pudiere resultar, así como el establecimiento de las bases para articular e implementar el servicio profesional de carrera como un sólido sistema de profesionalización y desarrollo humano.⁸

11. Realizados los trámites legislativos, el veinte de mayo de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expidió la Ley de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales entre ellas, los artículos 5, fracción II, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas; 85, segundo párrafo, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; 36, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y 45, fracción III, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.⁹

12. SEGUNDO.—**Presentación de la acción de inconstitucionalidad.** Por escrito presentado el veintiuno de junio de dos mil veintiuno en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la licenciada María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos siguientes:

⁸ Iniciativa con proyecto de decreto del senador Ricardo Monreal Ávila, del Grupo Parlamentario Morena, por la que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales.

⁹ Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de dos mil veintiuno.



a) Requisito de no estar sujeto a un proceso penal y no haber sido condenado por delito doloso

• Artículos 56, fracción I, inciso d), y 94, fracción II, en su porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año*", de la Ley de la Fiscalía General de la República.

b) Régimen de responsabilidades administrativas

• Capítulo II, titulado "*Faltas administrativas y sus sanciones*", que comprende los artículos 71 a 79, contenido en el título VII denominado "*Responsabilidades, faltas administrativas y medidas disciplinarias*", de la Ley de la Fiscalía General de la República.

c) Régimen disciplinario

• Capítulo III, titulado "*Medidas disciplinarias para personas agentes de la Policía Federal Ministerial y personas analistas*", que comprende los artículos 80 a 82, contenido en el título VII denominado "*Responsabilidades, faltas administrativas y medidas disciplinarias*", de la Ley de la Fiscalía General de la República.

d) Falta de seguridad jurídica (autonomía)

• Artículos 10, fracción I, y 19, fracción XIV, de la Ley de la Fiscalía General de la República.

• Artículo 5, fracción II, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas.

• Artículo 85, segundo párrafo, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

• Artículo 36, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.



- Artículo 45, fracción III, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

13. Como se precisó, todos los preceptos cuestionados fueron expedidos, reformados y adicionados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de dos mil veintiuno y que son del contenido siguiente:

Ley de la Fiscalía General de la República

"**Artículo 10.** Corresponde a la Fiscalía General:

"I. Coordinarse, para el cumplimiento de la acción penal con absoluto respeto a su autonomía, con otras autoridades en los temas de seguridad pública de conformidad con el Sistema Nacional de Seguridad Pública a que se refiere el artículo 21 de la Constitución; ..."

"**Artículo 19.** Son facultades de la persona titular de la Fiscalía General:
..."

"XIV. Participar con absoluto respeto a su autonomía en las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública o de cualquier otro sistema u órgano colegiado donde las leyes prevean su participación, que sean compatibles con la naturaleza y atribuciones constitucionales de Fiscalía General; ..."

"**Artículo 56.** Para ingresar o permanecer como personal del servicio profesional de carrera en cualquiera de sus ramas, se requerirá cumplir con los requisitos siguientes:

"I. Para ingresar: ...

"d) No encontrarse sujeta o sujeto a proceso penal; ..."

"**Artículo 94.** La persona titular del Órgano Interno de Control será designada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el voto de las



dos terceras partes de las personas integrantes presentes, conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. ...

"II. Gozar de buena reputación y **no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año; ..."**

"Artículo 71. Las personas servidoras públicas de la Fiscalía General estarán sujetas al régimen de responsabilidades de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y a las disposiciones especiales que establece esta Ley.

"La persona servidora pública que forme parte del servicio profesional de carrera cuando incumpla o transgreda el contenido de las obligaciones previstas en los artículos 47 y 48, de este ordenamiento, incurrirá en faltas administrativas por lo que serán causas de responsabilidad administrativa, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad y sanción a que haya lugar, prevista en las disposiciones normativas y administrativas aplicables."

"Artículo 72. La persona servidora pública que forme parte del servicio profesional de carrera de la rama sustantiva e incurra en faltas administrativas por incumplimiento o transgresión al contenido de las obligaciones previstas en los artículos 47 y 48, se le sancionará, según la gravedad de la infracción, con:

"I. Amonestación privada;

"II. Amonestación pública;

"III. Suspensión de empleo cargo o comisión hasta por 90 días sin goce de sueldo, o

"IV. Remoción.

"Lo anterior, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad y sanción a que haya lugar, previstas en las disposiciones legales aplicables."

"Artículo 73. A la persona que incurra en las faltas administrativas señaladas en el artículo anterior, se le impondrá la remoción en los casos de incum-



plimiento de las obligaciones establecidas en las fracciones I, cuando tenga como consecuencia violaciones graves a los derechos humanos IV, VII, VIII, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), X, XII, del artículo 47, y las fracciones IV, VI y VII del artículo 48 de esta Ley."

"Artículo 74. En los casos de reincidencia, además de las sanciones que correspondan de conformidad con el artículo 73 de esta Ley, se impondrá multa de cincuenta a mil veces la Unidad de Medida y Actualización vigente.

"Para los efectos de esta Ley se considerará reincidente a la persona servidora pública que habiendo sido declarada responsable, mediante resolución administrativa firme, dentro del plazo de cinco años contados a partir de la fecha de dicha resolución, vuelva a realizar la misma conducta u otra que merezca sanción por responsabilidad administrativa."

"Artículo 75. Las sanciones por faltas administrativas del personal de la Fiscalía General que forme parte del servicio profesional de carrera de la rama administrativa, por el incumplimiento de las obligaciones a que refiere el artículo 47 de esta Ley, serán impuestas por el Órgano Interno de Control conforme a la competencia y procedimiento previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"Lo anterior, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad y sanción a que haya lugar, previstas en las disposiciones legales aplicables."

"Artículo 76. Para la imposición de las sanciones administrativas serán tomados en consideración los elementos siguientes:

"I. La gravedad de la conducta que se atribuya a la persona servidora pública;

"II. La necesidad de suprimir conductas y/o prácticas que afecten la imagen y el debido funcionamiento de la Fiscalía General;

"III. La reincidencia de la persona responsable;



"IV. El nivel jerárquico, el grado académico y la antigüedad en el servicio;

"V. Las circunstancias y medios de ejecución;

"VI. Las circunstancias socioeconómicas de la persona servidora pública; y,

"VII. En su caso, el monto del beneficio obtenido a raíz de la conducta sancionada; o bien, el daño o perjuicio económico ocasionado con el incumplimiento de las obligaciones."

"Artículo 77. El Órgano Interno de Control impondrá la sanción que corresponda en los casos de los artículos 72, 73 y 74 de esta Ley, conforme al procedimiento siguiente:

"I. Se iniciará de oficio o, por queja presentada ante el Órgano Interno de Control, por las personas titulares de las Fiscalías Especializadas, fiscalías o unidades administrativas o la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos, o por vista que realicen las personas servidoras públicas adscritas a las unidades administrativas, en el ejercicio de sus atribuciones, previo desahogo de las diligencias de investigación que estimen pertinentes y que permitan advertir la existencia de la falta administrativa y la probabilidad de que la persona servidora pública participó en su comisión;

"II. Las quejas o vistas que se formulen deberán estar apoyadas en los elementos de prueba suficientes para advertir las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión en que pudo haber ocurrido el incumplimiento de las obligaciones a cargo del personal sustantivo de la Institución;

"III. Con una copia de la queja o de la vista y sus anexos, o bien, con los registros electrónicos de los mismos, se correrá traslado a la persona servidora pública, para que en un término de quince días hábiles formule un informe sobre los hechos y rinda las pruebas correspondientes. El informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en la queja o en la vista, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore por no ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar;



"IV. Al momento de correrle traslado, se le hará saber su derecho a no declarar en su contra, ni a declararse culpable; así como para defenderse personalmente o ser asistido por una persona defensora perita en la materia. En caso de que no cuente con una persona defensora, le será asignado una persona defensora de oficio;

"V. De igual forma, se citará a la persona servidora pública a una audiencia, misma que deberá celebrarse en un plazo no menor de veinte ni mayor de treinta días posteriores a la fecha de la citación, en la que se desahogarán las pruebas respectivas si las hubiere, y se recibirán sus alegatos, por sí o por medio de su persona defensora.

"Una vez verificada la audiencia y desahogadas las pruebas, el Órgano Interno de Control, dentro de los cuarenta días hábiles siguientes, emitirá la determinación sobre la existencia o no de la responsabilidad, y en su caso impondrá a la persona responsable la sanción correspondiente;

"VI. Si del resultado de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad a cargo de la persona presunta responsable o de otras, se podrá disponer la práctica de investigaciones y acordar la celebración de otra u otras audiencias; y,

"VII. En cualquier momento, previo o posterior a la celebración de la audiencia, el Órgano Interno de Control, podrá determinar la suspensión temporal de la persona sujeta al procedimiento, como medida cautelar, siempre que a su juicio así convenga para la conducción o continuación de las investigaciones, la cual cesará si así lo resuelve, el Órgano Interno de Control, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere este artículo.

"La suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, lo cual se hará constar expresamente en la determinación de la misma. Mientras dure la suspensión temporal se deberán decretar, al mismo tiempo, las medidas necesarias que le garanticen a la persona presunta responsable mantener su mínimo vital y de sus dependientes económicos, la cual deberá ser equivalente al treinta



por ciento de sus percepciones netas y nunca inferior al salario tabular más bajo que se cubra en la Institución.

"Si la persona servidora pública suspendida conforme a esta fracción no resultare responsable será restituida en el goce de sus derechos."

"Artículo 78. La resolución que se emita en el procedimiento a que refiere el artículo 77 de esta Ley, será notificada a todas las partes."

"Artículo 79. Para todo lo no dispuesto en el presente Capítulo, serán aplicables supletoriamente las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en el procedimiento de responsabilidad administrativa, será lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo."

"Artículo 80. Sin perjuicio de otras sanciones en las cuales pudiesen incurrir las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y las personas analistas que falten a la línea de mando o no ejecuten las órdenes directas que reciban, se harán acreedoras, en su caso, a un correctivo disciplinario, consistente en:

"I. Amonestación pública o privada;

"II. Arresto hasta por veinticuatro horas, o

"III. Suspensión temporal, sin derecho a goce de sueldo hasta por tres días."

"Artículo 81. Para efectos de este Capítulo, el arresto consiste en el confinamiento en espacios especiales destinado a ese fin; la amonestación, es el acto mediante el cual se le llama la atención a la persona servidora pública y la conmina a rectificar su conducta.

"Quien amoneste lo hará de manera que ninguna persona de menor jerarquía a la persona amonestada, conozca de la aplicación de la medida y observará la discreción que exige la disciplina."

"Artículo 82. Las medidas disciplinarias a que refiere el artículo 80 de esta Ley se impondrán de conformidad con las reglas siguientes:



"I. Las personas superiores jerárquicas o de cargo impondrán las medidas disciplinarias a las personas subordinadas;

"II. La persona titular de la Unidad encargada de la Policía Federal Ministerial tendrá la facultad para graduar las medidas disciplinarias; teniendo en consideración la jerarquía de quien lo impuso, la falta cometida y los antecedentes de la persona subordinada; y,

"III. Toda orden de arresto deberá darse por escrito y estar debidamente fundada y motivada.

"La persona que impida el cumplimiento de un arresto, permita que se quebrante o no lo cumpla, será sancionada conforme a una falta considerada como grave. La reincidencia significará en cualquier caso la aplicación de la sanción establecida en la fracción III del artículo 72 de esta Ley, y sustanciado el procedimiento correspondiente y determinada su responsabilidad implicará la separación en términos del Capítulo IX, del Título VI de esta Ley."

Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas

"**Artículo 5.** La Junta de Gobierno está conformada por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, serán: ...

"II. Un representante de la Fiscalía General de la República, quien participará dentro del sistema con pleno respeto a la autonomía constitucional que le confiere a la institución el artículo 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos

"**Artículo 85.** La Comisión estará integrada por los titulares de las siguientes dependencias:



"...

Además, participará como integrante de la Comisión un representante de la Fiscalía General de la República, quien actuará con pleno respeto a la autonomía constitucional que le confiere a la institución el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

"**Artículo 36.** El Sistema se conformará por las personas titulares o representantes legales de: ...

"**IV.** La Fiscalía General de la República, quien participará dentro del sistema con pleno respeto a la autonomía constitucional que le confiere el artículo 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

"**Artículo 45.** El Sistema Nacional se integra por: ...

"**III.** La persona titular de la Fiscalía General de la República, quien participará dentro del sistema con pleno respeto a la autonomía constitucional que le confiere a la institución el artículo 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

14. TERCERO.—Artículos constitucionales y convencionales vulnerados. En la demanda señalaron los preceptos 1o., 5o., 14, 16, 20, apartado B, fracción I, y 35, fracción IV, de la Constitución Política del País; 1, 2, 8.2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 14.2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

15. CUARTO.—Conceptos de invalidez. La Comisión accionante expuso en su único concepto de invalidez los siguientes argumentos:



a) Artículo 56, fracción I, inciso d), de la Ley de la Fiscalía General de la República

16. Dicho precepto transgrede el principio de presunción de inocencia, pues al exigir como requisito para ingresar al servicio profesional de carrera, en cualquiera de sus ramas, el que la persona no esté sujeta a proceso penal, excluye y sanciona indebidamente a quienes se encuentren en esa circunstancia, aunque no se haya determinado su responsabilidad penal por la autoridad competente.¹⁰

17. El Congreso de la Unión tiene facultades para establecer los requisitos de ingreso al servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República con el objeto de garantizar y optimizar el desempeño de los servicios prestados. Sin embargo, la disposición impugnada contraviene el principio de presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocésal, pues el legislador trata como culpables a las personas que aún no han sido condenadas por la comisión de un delito.

18. El referido artículo establece una restricción genérica, absoluta y *a priori* para ingresar al servicio profesional de carrera, lo cual estigmatiza y excluye a las personas que se encuentran en tal condición.

b) Artículo 94, fracción II, de la Ley de la Fiscalía General de la República

19. Este precepto exige como requisito para ser titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República "*no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año*", lo que impide de forma injustificada que las personas que se encuentren en ese supuesto

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 73/2018, resuelta en sesión de veintiocho de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras Ríos Farjat, Piña Hernández y Esquivel Mossa (ponente), y los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena, Pérez Dayán, Laynez Potisek y González Alcántara Carrancá. Ausente el Ministro Aguilar Morales.

Acción de inconstitucionalidad 106/2019, resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Ríos Farjat, Piña Hernández y Esquivel Mossa, y los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena, Pérez Dayán (ponente), Laynez Potisek, González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales.



puedan desempeñar tal función, aun cuando las sanciones impuestas ya hayan sido cumplidas y no estén vinculadas con las atribuciones del cargo.

20. La norma limita de forma genérica los derechos de las personas condenadas por cualquier delito doloso que haya ameritado pena de prisión mayor a un año, sin considerar si las conductas sancionadas se relacionan o no con las funciones inherentes al cargo en cuestión.

21. Este requisito no prevé cuáles son las conductas prohibidas que necesariamente se relacionan con las funciones del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, por lo cual limita de forma genérica que un determinado sector de la población acceda al cargo público precisado.

22. Para que una restricción de esa naturaleza sea válida deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo el puesto correspondiente y, hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo de que se trate.

23. De los artículos 90 y 91 de la Ley de la Fiscalía General de la República se desprende que las funciones de la persona titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República son esencialmente de carácter directiva, administrativa, técnica, profesional y de fiscalización, por lo cual la exigencia impugnada es desproporcional y sobre inclusiva.¹¹

24. El citado requisito impugnado atenta contra el derecho a la libertad de trabajo y de acceder a un cargo público a las personas que se ubiquen en esa

¹¹ **Artículo 90.** El Órgano Interno de Control tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General y de las personas particulares vinculadas con faltas graves, así como de los órganos que se encuentren dentro del ámbito de la Fiscalía General; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos federales; así mismo estará obligado a presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos."

Artículo 91. El Órgano Interno de Control, la persona titular y las personas adscritas al mismo, estarán impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de la Fiscalía General."



hipótesis, aun cuando el delito de que se trate no se relacione con las atribuciones del cargo.

25. La generalidad del requisito impugnado implica una prohibición absoluta que impide acceder en igualdad de condiciones al cargo público, sin que ello permita justificar, en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia para ejercer las funciones del cargo, sobre todo tratándose de sanciones o penas que ya pudieron haber sido cumplidas.

26. El legislador debió acotar la exigencia impugnada a conductas ilícitas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar en el puesto correspondiente.

27. El requisito cuestionado no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien pretenda ejercer el cargo público referido, la generalidad del requisito hace que la norma sea sobre inclusiva y excluya a las personas que han cumplido una pena y se han reinsertado en la sociedad.

28. La función del derecho penal y de las penas en un Estado democrático de derecho no tiene el alcance de definir o marcar a un infractor respecto de su conducta por el resto de su vida o como una persona que carece de honestidad o probidad, ya que eso no implica que su actuar estará apartado de tales valores invariablemente.

29. El precepto es restrictivo porque una vez que la persona ha cumplido la pena que se le impuso, debe considerarse que se encuentra en aptitud de volver a ocupar un cargo público.

30. El referido requisito genera distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo referido, y propicia 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.

31. Si bien el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política del País no prevé los requisitos que deberá satisfacer quien desempeñe la titularidad del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, el Congreso



Federal no se encuentra facultado para establecer requisitos que transgredan derechos humanos.¹²

32. La norma impugnada no supera el escrutinio ordinario que la Suprema Corte ha establecido para analizar este tipo de normas, pues no existe una relación lógica entre el requisito de no haber sido condenado por delito doloso con pena mayor de un año y las funciones a desempeñar en el cargo público.

33. La medida establecida por el legislador no tiene relación directa, clara e indefectible, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con servidores públicos adecuados y eficientes, pues no existe base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad, ni que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones.

34. El hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito doloso, forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social, por lo cual no es posible que por esa razón se le impida participar en los asuntos que atañen a su comunidad, como desempeñar un cargo público.

c) Artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República

35. Los artículos mencionados en este apartado vulneran el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, debido a que establecen un sistema de faltas administrativas contrario al previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, a la propia Constitución Política del País.

36. El legislador federal diseñó un régimen de responsabilidades "especial" que establece diversas infracciones en las que pueden incurrir las y los servidores públicos que integran el servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República que se contrapone con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, incluso la suspensión y remoción de dichos servidores públicos varía el régimen de sanciones y de competencia de las autoridades para su imposición.

¹² *Supra* cita 2.



37. El sistema que integran los artículos señalados es inconstitucional debido a que el legislador federal amplió los supuestos de infracción administrativa y algunas sanciones, aspectos que, en términos de la Constitución Política del País y de la reforma en materia de anticorrupción, corresponden de manera exclusiva al Congreso de la Unión, a través de la emisión de una ley general.

38. La omisión de establecer una clasificación entre infracciones graves y no graves se contrapone con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y trasciende a la competencia de la autoridad encargada de imponerlas, debido a que la calificación de las faltas determina si la sustanciación se llevará por los órganos internos de control o por el órgano fiscalizador y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

39. El Pleno de la Suprema Corte ha sostenido que el sistema anticorrupción se basa en una distribución de competencias que permite, desde las leyes generales, homologar los aspectos relacionados con responsabilidades administrativas y fiscalización; por tanto, el Constituyente previó como facultad exclusiva del Congreso de la Unión la emisión de normas generales que establezcan la competencia de los órganos en la materia y fijen las bases para que las autoridades adecuaran su legislación, con observancia absoluta de los principios constitucionales de distribución exclusiva y residual de competencias legislativas entre Federación y Estados.¹³

40. El legislador federal no puede modificar aspectos relacionados íntimamente con la competencia de las autoridades que conocerán de esas conductas infractoras y, por tanto, no debe prever un catálogo de faltas diverso al ya previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en tanto que dichas disposiciones podrían trastocar las competencias de los órganos encargados de sustanciar los procedimientos administrativos de responsabilidades.

¹³ Acción de inconstitucionalidad 115/2017, resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, por mayoría de diez votos de las Ministras Ríos Farjat y Esquivel Mossa, así como los Ministros Franco González Salas (ponente), Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena, Pérez Dayán, Laynez Potisek, González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales. En contra la Ministra Piña Hernández. La Ministra Ríos Farjat así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.



41. El artículo 73 de la Ley de la Fiscalía General de la República prevé un catálogo de causas de responsabilidad sin especificar si se trata de faltas graves o no graves. Además, aunque podría tratarse de causas de responsabilidad no graves, esto no resulta claro porque la autoridad competente para imponer e individualizar las sanciones a las que se refieren los artículos 72, 73 y 74 impugnados, es el Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, lo cual irrumpe con la armonía de la ley general de la materia.

42. Crear un catálogo de supuestos de responsabilidad aplicable únicamente al personal perteneciente al servicio profesional de carrera de la rama sustantiva de la Fiscalía General de la República, sin precisar la gravedad de esas conductas, es contrario a lo previsto en la Constitución Política del País y en la ley general relativa.

43. El artículo 72 de la Ley de la Fiscalía General de la República varía lo previsto en la ley general en relación con las sanciones de suspensión y destitución, pues establece que los servidores públicos del servicio profesional de carrera de la rama sustantiva de la Fiscalía General de la República serán suspendidos de su empleo, cargo o comisión hasta por noventa días sin goce de sueldo, lo cual se contrapone a la suspensión por faltas graves prevista en dicha ley general, que establece de uno a treinta días naturales.

44. El legislador federal alteró las sanciones que podrán imponerse a las y los servidores públicos previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues agregó diversos supuestos que se alejan de dicho ordenamiento.

45. Los artículos 75 y 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establecen que una suspensión en el empleo, cargo o comisión opera tratándose de faltas no graves y graves. En el caso de las no graves, la suspensión podrá ser de uno a treinta días naturales; mientras para las graves podrá ser de treinta a noventa días naturales. Contrario a lo anterior, el artículo 72, fracción III, de la Ley de la Fiscalía General de la República señala que la suspensión será hasta por noventa días sin goce de sueldo, por lo que es evidente que se aparta de lo dispuesto en la ley general de la materia.

46. La remoción prevista en el ordenamiento jurídico que se combate se aleja de las sanciones contempladas en la Ley General de Responsabilidades



Administrativas, que prevé como medida aplicable por faltas graves y no graves la destitución que se impondrá cuando se actualice alguna de las conductas a las que se refieren los capítulos I y II del título tercero de la ley general, previa valoración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de la Secretaría de la Función Pública o de los órganos internos de control.

47. El artículo 74 de la Ley de la Fiscalía General de la República establece que en los casos de reincidencia se impondrá una sanción económica consistente en cincuenta a mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y actualización, lo cual difiere de lo previsto en la ley general, pues esta última señala que en caso de reincidencia por faltas no graves la sanción que imponga el Órgano Interno de Control no podrá ser igual o menor a la impuesta con anterioridad, en términos de lo dispuesto en el diverso 76 de dicha ley general.

48. El legislador federal no se ajustó al parámetro previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en lo que se refiere a las sanciones derivadas de responsabilidades administrativas. Además, dicha ley es la única que por mandato constitucional puede determinar los actos que se consideraran faltas administrativas, a los cuales deben ajustarse las normas locales.

49. En el proceso legislativo de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, se señaló que para garantizar una efectiva homologación de los aspectos relacionados con responsabilidades administrativas y fiscalización, se tenía que establecer claramente que le corresponde al legislador federal fijar las conductas, sanciones y procedimientos para sancionar esos actos y que en ejercicio de su facultad de distribución de competencias podía determinar la subsistencia de las sanciones previstas en ordenamientos federales y locales, siempre que no fueran contrarias a las señaladas en la ley general.¹⁴

¹⁴ Cámara de Senadores. 21 de abril de 2015. 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. Página 83.



50. Corresponde al Congreso de la Unión determinar los aspectos sustanciales y adjetivos en materia de responsabilidades de los servidores públicos aplicables a todos los órdenes de gobierno en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, no así en diverso ordenamiento, ello rompe con la armonía del sistema de responsabilidades.

51. El legislador federal, al expedir la Ley de la Fiscalía General de la República, amplía los supuestos que darán lugar a faltas administrativas, los instituye de forma diferenciada, distorsionada y contraria a los supuestos calificados como faltas administrativas graves y no graves, y faculta a una autoridad distinta a la señaladas por la Constitución y la Ley General de Responsabilidades Administrativas para su instrucción y resolución.

52. Haber establecido faltas sancionables como responsabilidades administrativas de los servidores públicos en una ley distinta a la ley general impacta perjudicialmente en la seguridad jurídica de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República, pues genera dos fuentes normativas respecto de un solo tópico, y propicia la falta de homologación y armonización jurídica.¹⁵

53. El legislador establece un régimen de supletoriedad inadecuado, al prever en el artículo 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República como norma supletoria la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

d) Artículos 80 a 82 de la Ley de la Fiscalía General de la República

54. En los artículos mencionados el legislador no estableció un procedimiento a través del cual se escuche a la persona que es probable infractora y le dé oportunidad de defenderse ante las autoridades que apliquen las sanciones determi-

¹⁵ Cámara de Diputados. 26 de febrero de 2015. Dictamen en sentido positivo de 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. Páginas 44 y 196.



nadas, por lo cual, se transgrede la garantía de audiencia que consagra el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política del País.¹⁶

55. El procedimiento para la imposición de medidas disciplinarias previsto en los artículos impugnados se caracteriza por ser sumario o especial, pero ello no habilita al legislador federal para infringir el derecho de audiencia, pues éste se encuentra obligado a establecer los procedimientos necesarios para que los gobernados tengan oportunidad de defenderse.

56. Tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.¹⁷

57. El Pleno de la Suprema Corte ha establecido que en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios del derecho penal, aun cuando la traslación de éstos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.¹⁸

¹⁶ **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

¹⁷ Amparo directo en revisión 1928/2012, resuelto en sesión de veintinueve de agosto de dos mil doce, por mayoría de tres votos de los Ministros Ortiz Mayagoitia, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). En contra la Ministra Sánchez Cordero y el Ministro Pardo Rebolledo, quienes anunciaron voto particular.

¹⁸ "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."

Jurisprudencia P./J. 99/2006. Novena Época. Registro digital: 174488. Pleno. Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Veinticinco de mayo de dos mil seis. Unanimidad de ocho votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero, así como los Ministros Góngora Pimentel (ponente), Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y Díaz Romero. Ausentes los Ministros Azuela Güitrón, Aguirre Anguiano y Cossío Díaz.



58. El legislador federal no estableció en el procedimiento de medidas disciplinarias la garantía de audiencia, pues no permite a los servidores públicos adscritos a la Fiscalía General de la República ser escuchados y plantear una defensa efectiva previa a la imposición del correctivo disciplinario.

59. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que el respeto a los derechos humanos es un límite a la actividad estatal, lo cual aplica para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, por lo cual resulta ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁹

60. La observancia de las garantías judiciales en todas las instancias procesales tiene el efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos, esto es, que ya sea administrativo sancionador o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.²⁰

61. Si se tiene en cuenta que algunas de las medidas correctivas previstas en las normas impugnadas, como el arresto o la suspensión temporal, implican que una persona esté confinada o que se le prive de su salario y prestaciones, es indispensable que tenga la oportunidad de defenderse.

62. El régimen disciplinario establecido en los artículos combatidos no permite la participación efectiva del afectado dentro del procedimiento de imposición de las medidas disciplinarias, al ser un proceso reducido únicamente a que sea la o el superior jerárquico quien determine el correctivo a aplicar y, en su caso, la persona titular de la Unidad encargada de la Policía Federal Ministerial.

63. Las normas impugnadas no garantizan la realización separada de determinadas etapas procesales con el fin de que las partes puedan participar en el procedimiento con conocimiento pleno de las promociones, argumentos y pruebas

¹⁹ Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C, No. 71. Párr. 68.

²⁰ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C, No. 72. Párr. 124.



que se van integrando continuamente al expediente, con la finalidad de que sean sabedoras de todos los elementos que integran la litis.²¹

64. La Primera Sala sostuvo que una adecuada defensa no solamente depende de la existencia formal de las etapas procedimentales, sino que deben cumplir con un contenido material mínimo que haga efectivo el derecho a una defensa adecuada.²² En ese sentido, para garantizar el derecho a una defensa adecuada, en primer lugar, se deben distinguir o separar las diversas etapas que integran el procedimiento y, en segundo lugar, en la realización de cada una de las etapas procesales se debe otorgar a las partes el tiempo y los medios suficientes para comparecer adecuadamente a cada uno de esos periodos.

65. Los artículos 80 a 82 de la Ley de la Fiscalía General de la República no prevén una etapa ni tampoco los medios por los cuales agentes y analistas de la Policía Federal Ministerial puedan conocer de forma detallada la naturaleza de la acusación que se les formula, mucho menos les permite preparar su defensa.

66. Si bien corresponde a las autoridades respetar la garantía de audiencia, aun cuando la ley sea omisa en establecerla, ello no exime al legislador de determinar el procedimiento para que se escuche a las y los interesados y se les dé la oportunidad de defenderse.²³

e) Artículos 10, fracción I, y 19, fracción XIV, de la Ley de la Fiscalía General de la República; 5, fracción II, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas; 85, segundo párrafo, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en

²¹ Amparo directo en revisión 2226/2009, resuelto en sesión de tres de marzo de dos mil diez, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Silva Meza y Gudiño Pelayo (ponente).

²² Ídem.

²³ Acción de inconstitucionalidad 24/2004, resuelta en sesión de dos de agosto de dos mil siete, aprobada por unanimidad de diez votos de las Ministras Sánchez Cordero y Luna Ramos; y los Ministros Aguirre Anguiano; Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente; Franco González Salas; Góngora Pimentel; Gudiño Pelayo; Azuela Güitrón; Valls Hernández; y Ortiz Mayagoitia. Ausente el Ministro Silva Meza (ponente).



Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; 36, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y 45, fracción III, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

67. Los preceptos señalados en este apartado atentan contra el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues la forma en que se encuentra formulada la participación, actuación e integración de la Fiscalía General de la República en diversas instituciones interfiere con un pleno y óptimo desempeño de sus funciones.

68. En los artículos combatidos se establece que la actuación que desempeñará la Fiscalía General de la República en cada uno de esos ordenamientos será en estricto apego a su autonomía en términos del artículo 102, apartado A, de la Constitución Política del País. Sin embargo, ello transgrede el derecho fundamental a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues condiciona o limita la actuación de la Fiscalía General de República en los diversos sistemas nacionales, mecanismos o comisiones, al ceñirse a su autonomía constitucional.²⁴

69. En términos del artículo 2 de la Ley de la Fiscalía General de la República, dicha institución se organizará como órgano autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, ejerciendo sus facultades atendiendo al orden público e interés social; no obstante, los artículos impugnados limitan expresamente la participación, cooperación y actuación de la Fiscalía General de la República en las diversas dependencias.²⁵

70. Los preceptos controvertidos irrumpen con la concepción de la autonomía constitucional, pues si bien confieren facultades de gestión interna y presupuestaria, no excluye a la Fiscalía General de la República de la estructura

²⁴ *Supra* cita 2.

²⁵ **"Artículo 2.** El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, ejercerá sus facultades atendiendo al orden público e interés social."



estatal ni la exime de cumplir, como cualquier otro organismo, con sus obligaciones previstas en diversos ordenamientos.²⁶

71. Al establecerse en los artículos impugnados que la Fiscalía General de la República actuará con absoluto respeto a su autonomía, como parte de los diversos sistemas y comisiones nacionales, restringe sus facultades, pues coloca a dicha institución como un fin en sí mismo.

72. El legislador federal pasó por alto que la autonomía de la Fiscalía General de la República es una garantía institucional de la persecución de delitos y procuración de justicia, por lo tanto, tal autonomía tiene un carácter exclusivamente instrumental, ya que es el medio para la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal.

73. Los artículos combatidos establecen que la Fiscalía General de la República no estará subordinada al Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas; el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, así como el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; en consecuencia, no le serán vinculantes las determinaciones de las mencionadas instituciones, pues el legislador federal ubica a la autonomía de la referida institución como un fin en sí mismo y no como un medio para lograr su objetivos.

74. Los preceptos impugnados inciden en sentido negativo en el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues no otorgan certeza respecto a cuál será la actuación y desempeño de la Fiscalía General de la República en los diversos sistemas nacionales, mecanismos o comisiones de los que forma parte.

²⁶ Amparo en revisión 750/2015, resuelto en sesión de veinte de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Piña Hernández; y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea; Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente; y Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.



75. La forma en que se encuentra condicionada la participación, actuación e integración de la Fiscalía General de la República en el marco de su autonomía constitucional en los diversos sistemas y comisiones nacionales interfiere con un pleno y óptimo desempeño de sus funciones en el marco de los ordenamientos que rigen cada sistema, mecanismo o comisión, respectivamente.

76. Los artículos impugnados son inconstitucionales, pues no acotan el contenido de la autonomía con la cual se conducirá la Fiscalía General de la República, y vulneran el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

77. QUINTO.—Registro y turno. Mediante proveído de veintitrés de junio de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número **98/2021**, y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

78. SEXTO.—Admisión. Por acuerdo de cinco de julio de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite la acción, tuvo por designados delegados, ordenó dar vista a los órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República para que formulara su pedimento.

79. SÉPTIMO.—Informe del Poder Ejecutivo Federal. Mediante escrito presentado el tres de agosto de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el licenciado Julio Scherer Ibarra, consejero jurídico del Gobierno Federal, en representación del Poder Ejecutivo Federal, rindió informe en el que señaló lo siguiente:

a) Los artículos 56, fracción I, inciso d), y 94, fracción II, de la Ley de la Fiscalía General de la República, no vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo, acceso a un empleo público, ni presunción de inocencia

80. Del artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política del País, se advierte que para ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público



se deben cumplir las "características" establecidas en la ley. El Pleno de la Suprema Corte ha señalado que lo previsto en la Constitución se refiere a las "características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne".²⁷

81. Los requisitos relativos a "*no encontrarse sujeta o sujeto a proceso penal alguno*" y que "no haya sido condenada por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año", cumplen con la razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

82. Basta llevar a cabo un ejercicio silogístico del requisito de no encontrarse sujeto a proceso legal alguno para llegar a la conclusión de que hay una posibilidad de que ese proceso impida el correcto ejercicio del servicio público, ya sea por las etapas que deberá cumplir o porque sea sancionado, lo que pone en duda la posibilidad, capacidad, honorabilidad y confianza que requiere la persona que desempeñará el cargo.

83. Si bien una persona sujeta a proceso penal es inocente hasta que se demuestre lo contrario, las labores que se encomiendan a la Fiscalía General de la República no pueden verse interrumpidas o impedidas por cuestiones personales.

84. El requisito impugnado no vulnera la presunción de inocencia ni la libertad de trabajo, porque si una persona se encontraba sujeta a un proceso penal

²⁷ **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; ..."

"ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD."

Jurisprudencia P./J. 123/2005. Novena Época. Registro digital: 177102. Pleno. Controversia constitucional 38/2003. Veintisiete de junio de dos mil cinco. Aprobada por mayoría de nueve votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero, así como los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y Azuela Güitrón. En contra los Ministros Díaz Romero (ponente) y Gudiño Pelayo, quienes anunciaron voto de minoría.



y al momento de postularse ya no lo está, entonces podrá participar en el servicio profesional de carrera.

85. La finalidad del legislador es evitar que la persona que ostente el cargo no interrumpa sus labores por encontrarse sujeta a un proceso penal independientemente de su culpabilidad o no, pues estará materialmente imposibilitada para cumplir con sus funciones.²⁸

86. La posibilidad de establecer una condición para ocupar un cargo, respecto de la comisión de determinados delitos o faltas que por sus características puedan incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para el cargo tendría que analizarse caso por caso.²⁹

87. Los requisitos impugnados establecen una diferencia razonable y objetiva para acceder al servicio profesional de carrera y al cargo de titular del Órgano Interno de Control, pues la Primera Sala de la Suprema Corte ha sostenido que dichos requisitos obedecen a la naturaleza de los cargos públicos respectivos.³⁰

88. Lo que se pretende al establecer el requisito de no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión mayor de un año es que la

²⁸ "POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. LOS ARTÍCULOS 33 Y 35, FRACCIONES I, INCISO B) Y II, INCISO A), DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO."

Tesis aislada 1a. CXXVII/2012 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2001151. Primera Sala. Amparo en revisión 187/2012. Veinticinco de abril de dos mil doce. Aprobada por unanimidad de cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero (ponente), así como los Ministros Ortiz Mayagoitia, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo.

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos de las Ministras Ríos Farjat y Esquivel Mossa; así como los Ministros Franco González Salas; Zaldívar Lelo de Larrea; Aguilar Morales, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente; Pardo Rebolledo (ponente); Gutiérrez Ortiz Mena, quien anunció voto concurrente; Pérez Dayán; Laynez Potisek; y González Alcántara Carrancá. En contra la Ministra Piña Hernández.

³⁰ "SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EL ARTÍCULO 74, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY RELATIVA, AL PREVER LA FACULTAD DE VETO EN LOS PROCEDIMIENTOS DE INGRESO, NO VIOLA EL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL."

Tesis aislada 1a. CCIII/2013 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2004110. Primera Sala. Amparo en revisión 751/2012. Veinte de marzo de dos mil trece. Aprobada por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Sánchez Cordero, así como los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Pardo Rebolledo. Estuvo ausente el Ministro Cossío Díaz.



persona titular del Órgano de Control Interno de la Fiscalía General de la República sea un ejemplo para las personas que colaboran en la institución.³¹

89. El requisito es idóneo en relación con las funciones que desempeñará el servidor público, lo que con mayor razón es necesario para ingresar al servicio profesional de carrera, pues se refiere a personas que integran la Fiscalía General de la República, los que deberán contar con los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos, lealtad, imparcialidad, especialidad y perspectiva de género, como garantías mínimas para el correcto desempeño de sus labores.

90. El legislador federal introdujo el requisito de que la persona no esté sujeta a un proceso penal para acceder al servicio profesional de carrera sin disminuir el principio de presunción de inocencia, pues de no cumplirse la persona no sería idónea para desempeñar el cargo conferido de manera honesta, correcta e ininterrumpida.³²

91. El referido requisito es idóneo en relación con las funciones del cargo, pues de actualizarse dicha circunstancia se pondrían en duda los requisitos de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deben cumplir todos los servidores públicos de la Fiscalía General.³³

³¹ "JUECES DE DISTRITO. CUANDO EN UN CONCURSO INTERNO DE OPOSICIÓN PARA SU DESIGNACIÓN SE CONSIDERE QUE UNO DE LOS ASPIRANTES NO CUMPLE CON EL REQUISITO DE 'BUENA REPUTACIÓN', ES NECESARIO QUE SE FUNDE Y MOTIVE, Y QUE SE LE OIGA." Tesis aislada LXX/99. Novena Época. Registro digital: 192874. Pleno. Revisión administrativa (Consejo) 5/1997. Diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y siete. Aprobada por unanimidad de votos.

³² "POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA. EL REQUISITO DE NO SUJECIÓN A PROCESO PENAL, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, DE LA LEY RELATIVA, ES DE INGRESO Y NO DE PERMANENCIA PARA LOS MIEMBROS DE ESA CORPORACIÓN."

Tesis aislada 2a. XLIII/2007. Novena Época. Registro digital: 172440. Segunda Sala. Amparo en revisión 89/2007. Veintiuno de marzo de dos mil siete. Aprobado por unanimidad de cinco votos de la Ministra Luna Ramos y los Ministros Azuela Güitrón, Góngora Pimentel (ponente), Aguirre Anguiano y Franco González Salas.

³³ "SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EL ARTÍCULO 74, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY RELATIVA, AL PREVER LA FACULTAD DE VETO EN LOS PROCEDIMIENTOS DE INGRESO, NO VIOLA EL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL."

Tesis 1a. CCIII/2013 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2004110. Primera Sala. Amparo en revisión 751/2012. Veinte de marzo de dos mil trece. Aprobada por unanimidad de cuatro votos de la



b) Los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República no vulneran el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, ni establecen un régimen indebido de supletoriedad de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

92. Las faltas administrativas y sanciones en las que pueden incurrir las y los servidores públicos adscritos a la Fiscalía General de la República por el incumplimiento de sus obligaciones establecidas en los artículos 47 y 48 de la Ley de la Fiscalía General de la República, no distorsionan ni contradicen las faltas administrativas previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

93. El artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política del País establece que el Ministerio Público, peritos y miembros de instituciones policiales se registrarán bajo sus propias leyes y podrán ser separados o removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos de permanencia o incurrir en responsabilidad.³⁴

94. Las normas impugnadas no vulneran el sistema previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues el mismo artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política del País establece que las responsabilidades de los elementos de las instituciones de seguridad pública y de investigación de los delitos se registrarán bajo sus propias leyes.³⁵

95. No es constitucionalmente exigible que el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos adscritos a la Fiscalía General de la

Ministra Sánchez Cordero, así como los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Pardo Rebolledo; estuvo ausente el Ministro Cossío Díaz.

³⁴ **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. ...

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

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones."

³⁵ Ídem.



República esté homologado al previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues la misma Constitución Política del País mandata que la responsabilidad administrativa se regirá por lo establecido en sus propias leyes.

96. Además, el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política del País debe interpretarse en conjunto con los diversos artículos 109 y 113 de la misma Constitución para determinar que el régimen de responsabilidades administrativas de los cuerpos de seguridad pública y de investigación de los delitos se debe basar en sus propias leyes.

97. La supletoriedad prevista en el artículo 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República que remite a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo pretende garantizar el cumplimiento de dichos ordenamientos en observancia del principio de seguridad jurídica, pues hace frente a las posibles lagunas que contienen los ordenamientos jurídicos secundarios, por esa razón resulta válida.

c) Los artículos 80 a 82 de la Ley de la Fiscalía General de la República no vulneran la garantía de audiencia y el debido proceso

98. Si bien constitucionalmente todas las personas tienen reconocido el derecho de audiencia frente a un acto privativo, el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte han aceptado la existencia de ese tipo de actos en donde esa garantía se encuentra limitada y opera con posterioridad a la privación material del derecho o del bien.³⁶

³⁶ Amparo en revisión 1266/2017, resuelto en sesión de dos de mayo de dos mil dieciocho, aprobado por mayoría de tres votos de los Ministros Franco González Salas (ponente), Laynez Potisek y Medina Mora. En contra el Ministro Pérez Dayán quien anunció voto particular. Ausente la Ministra Luna Ramos. Amparo en revisión 487/2018, resuelto en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Luna Ramos y los Ministros Franco González Salas (ponente), Pérez Dayán, Medina Mora y Laynez Potisek.

Amparo en revisión 505/2018, resuelto en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de la Ministra Luna Ramos y los Ministros Franco González Salas (ponente) y Laynez Potisek. En contra el Ministro Pérez Dayán quien anunció voto particular. Ausente el Ministro Medina Mora.

Amparo en revisión 611/2018, resuelto en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de la Ministra Luna Ramos y los Ministros Medina Mora (ponente) y Laynez Potisek. En contra el Ministro Pérez Dayán, quien anunció voto particular. Ausente el Ministro Franco González Salas.



99. Aun cuando los arrestos y correctivos disciplinarios previstos en las normas impugnadas son actos privativos de derechos, de ello no se sigue que en su imposición necesariamente se deba observar el derecho de audiencia que deriva del artículo 14 de la Constitución Política del País.

100. Las medidas disciplinarias tienden a enmendar la conducta de un servidor público para el desempeño satisfactorio de sus labores teniendo como eje principal el servicio a la sociedad y el respeto de los derechos humanos, por lo que la inmediatez en su imposición no restringe su derecho de audiencia.³⁷

101. El artículo 82 de la Ley de la Fiscalía General de la República establece un procedimiento para la remoción por reincidencia, lo que garantiza a ser oído y a defenderse conforme al debido proceso. Además, algunos preceptos de la ley impugnada remiten supletoriamente a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y al Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que garantiza la seguridad jurídica y la legalidad.

102. En la jurisprudencia 1a./ J. 63/2020 (10a.), la Primera Sala definió la figura del correctivo disciplinario como la sanción impuesta por las autoridades administrativas dentro de un procedimiento de esa naturaleza por la infracción de los ordenamientos reglamentarios, cuya finalidad es mantener orden, disciplina y seguridad al interior de las instituciones.³⁸

Amparo en revisión 727/2018, resuelto en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Luna Ramos y los Ministros Medina Mora, Franco González Salas (ponente) y Pérez Dayán. Ausente el Ministro Laynez Potisek.

³⁷ "DISCIPLINA EN EL ÁMBITO MILITAR. SU FUNCIÓN Y ALCANCE CONSTITUCIONAL COMO PRINCIPIO ORGANIZATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS."

Tesis aislada 1a. CXCI/2011 (9a.). Décima Época. Registro digital: 160868. Primera Sala. Amparo en revisión 448/2010. Trece de julio de dos mil once. Aprobada por mayoría de cuatro votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Pardo Rebolledo, Ortiz Mayagoitia y Zaldivar Lelo de Larrea. En contra el Ministro Cossío Díaz, quien anunció voto particular.

³⁸ "CORRECTIVOS DISCIPLINARIOS IMPUESTOS EN UN CENTRO DE RECLUSIÓN. POR REGLA GENERAL, NO CONSTITUYEN UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA TRASCENDENTAL O UN ACTO PROHIBIDO POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL Y, POR TANTO, NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN AL TÉRMINO GENÉRICO DE QUINCE DÍAS PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO EN SU CONTRA."

Jurisprudencia 1a./J. 63/2020 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2022555. Primera Sala. Contradicción de tesis 266/2015. Veintidós de enero de dos mil veinte. Aprobada por mayoría de cuatro



103. Si bien la Segunda Sala de la Suprema Corte determinó que el arresto administrativo impuesto a elementos de las instituciones policiales debe respetar el derecho de audiencia, ello fue únicamente respecto a las medidas disciplinarias derivadas de la inasistencia laboral. Incluso en la contradicción de tesis de la que derivó la citada jurisprudencia, se estableció que la existencia de audiencia previa no se podía extrapolar a otras medidas de apremio para hacer cumplir determinaciones de alguna autoridad derivadas de otro tipo de conductas.³⁹

d) Los artículos 10, fracción I, y 19, fracción XIV, de la Ley de la Fiscalía General de la República; 5, fracción II, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; 85, segundo párrafo, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; 36, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y 45, fracción III, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas no transgreden el derecho humano de seguridad jurídica ni el principio de legalidad

104. Desde el punto de vista gramatical "autonomía" significa "condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie", lo cual concuerda con el contenido del artículo 102, apartado A, de la Constitución Política del País, puesto que la labor encomendada al Congreso de la Unión es mínima, y corresponderá a la propia Fiscalía la expedición de reglamentos, protocolos, acuerdos, lineamientos y demás disposiciones que resulten necesarias para regular la organización y administración interna de la institución.⁴⁰

votos de las Ministras Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente; y Ríos Farjat; así como los Ministros Pardo Rebolledo (ponente); y González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto particular.

³⁹ Contradicción de tesis 150/2018, resuelta en sesión de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Esquivel Mossa; y los Ministros Franco González Salas, en contra de algunas consideraciones y se reservó su derecho para formular voto concurrente; Pérez Dayán y Laynez Potisek (ponente). Ausente el Ministro Medina Mora.

⁴⁰ *Supra* cita 2.



105. La Fiscalía General de la República es un organismo autónomo que no forma parte de la administración pública federal centralizada o descentralizada, tampoco del Legislativo, ni del Judicial, por lo tanto, es plenamente autónomo. De esa manera, la emisión del Decreto por el que se adicionan, reforman y modifican las normas impugnadas no restringe ni desregula el actuar de la Fiscalía General de la República.

106. OCTAVO.—Informe de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el doce de agosto de dos mil veintiuno, el senador Óscar Eduardo Ramírez Aguilar, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del honorable Congreso de la Unión, en representación de la Cámara de Senadores, rindió informe en el que señaló:

a) Artículos 56, fracción I, inciso d), y 94, fracción II, de la Ley de la Fiscalía General de la República

107. La Suprema Corte ha sostenido que el artículo 14 de la Constitución Política del País permite la realización de actos de molestia, pero no su privación. Además, cuando una ley establece como requisito para ingresar a la función pública que una persona "no esté sujeta o sujeto a un proceso penal" no vulnera el principio de presunción de inocencia, toda vez que no puede perder definitivamente un derecho.⁴¹

108. Por otra parte, la Suprema Corte consideró que el requisito que se cuestiona sí vulnera la presunción de inocencia en aquellos casos en los que condiciona la permanencia en la función pública, pues equivaldría a prejuzgar sobre la responsabilidad del funcionario público.⁴² En el caso, el artículo 56, fracción I, inciso d), de la Ley de la Fiscalía General de la República no vulnera el principio de presunción de inocencia, pues establece un requisito para ingresar al servicio profesional de carrera, pero no sobre la permanencia.

⁴¹ Amparo en revisión 89/2007, resuelto en sesión de veintiuno de marzo de dos mil siete, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Luna Ramos y los Ministros Azuela Güitrón, Góngora Pimentel (ponente), Aguirre Anguiano y Franco González Salas.

⁴² Ídem.



109. El requisito mencionado no transgrede la libertad de trabajo porque no priva definitivamente a las personas del derecho a ingresar al servicio profesional de carrera.

110. El artículo 94, fracción II, de la Ley de la Fiscalía General de la República que contiene el requisito de *"no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año"*, supera un escrutinio ordinario de proporcionalidad.

111. El requisito reclamado busca un fin constitucionalmente válido, pues pretende generar condiciones adecuadas para que las personas que accedan a la titularidad del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República cumplan con el perfil necesario para el desempeño de sus funciones y tiene una relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido, pues existe una base objetiva para determinar que una persona sin antecedentes penales ejercerá las funciones correspondientes al cargo con rectitud, probidad y honorabilidad.

112. El legislador federal sí acotó los delitos por los que no es posible acceder al cargo de titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, pues estableció que no haya sido sentenciado por pena mayor a un año de prisión. De esta forma no se permite válidamente poner en duda que el aspirante pueda ejercer sus funciones de manera honesta, proba e íntegra, por lo cual la norma impugnada no limita de forma genérica los derechos de las personas condenadas por cualquier delito doloso.

b) Artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República

113. El legislador no distorsionó el sistema establecido en materia de responsabilidades administrativas, pues si bien el artículo 73 de la ley impugnada no especifica de manera expresa si el catálogo de causas de responsabilidades administrativas se trata de faltas graves o no graves, ello no significa que se rompa con la armonía de la ley general respectiva.

114. En la exposición de motivos del decreto por el que se emitieron las normas impugnadas el legislador federal fue enfático en señalar que el Órgano



Interno de Control debe llevar a cabo el procedimiento y aplicación de las sanciones que se deban imponer por faltas administrativas bajo las normas de la ley general.

115. Si el artículo 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que en casos distintos a los que son competencia del tribunal, los Órganos Internos de Control podrán imponer las sanciones administrativas señaladas en dicho precepto siempre que sean compatibles entre ellas, pues el artículo 73 de la ley impugnada se refiere a faltas no graves.

116. Si el precepto 72, fracción II, de la Ley de la Fiscalía General de la República establece que la suspensión será hasta por noventa días, no se aparta de la ley general.

117. El legislador federal no amplía los supuestos que darán lugar a faltas administrativas, pues el catálogo del artículo 73 impugnado respeta la clasificación de la ley general.

118. La Ley de la Fiscalía General de la República no establece un régimen supletorio indebido, pues al prever la supletoriedad de la Ley General de Responsabilidades Administrativas el legislador buscó dar coherencia al sistema de faltas administrativas con lo previsto en la ley general.

c) Artículos 80 a 82 de la Ley de la Fiscalía General de la República

119. Los artículos mencionados no vulneran el derecho de audiencia, pues esta Suprema Corte ha establecido que ese derecho no es absoluto.⁴³ Además,

⁴³ "ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO. LAS LEYES O CÓDIGOS QUE LO PREVÉN SIN ESTABLECER UN PROCEDIMIENTO PREVIO EN QUE SE ESCUCHE AL POSIBLE AFECTADO, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA."

Jurisprudencia P./J. 24/98. Novena Época. Registro digital: 196513. Pleno. Amparo en revisión 288/1996. Veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y seis. Unanimidad de once votos.

"EXPROPIACIÓN. SI LA DECLARATORIA SE REALIZA INVOCANDO COMO CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA LAS PREVISTAS EN LAS FRACCIONES V, VI Y X DEL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY RELATIVA, NO SE REQUIERE OTORGAMIENTO DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIAMENTE A LA OCUPACIÓN DEL BIEN EXPROPIADO."



la amonestación pública o privada, el arresto hasta por veinticuatro horas o la suspensión temporal, son correcciones disciplinarias que no requieren de audiencia previa.

120. De acuerdo con el artículo 80 de la Ley de la Fiscalía General de la República en los casos en los que se imponen correctivos disciplinarios a los agentes de la Policía Federal Ministerial y las personas analistas que falten a la línea de mando o no ejecuten las órdenes directas que reciban, no debe regir la garantía de audiencia previa.

121. Tratándose del arresto no se desatiende el derecho a la libertad personal, pues es de carácter especialísimo y su escrutinio del más estricto rigor, por lo cual se considera que existen elementos objetivos y razonables para justificar su imposición.⁴⁴

122. Por lo anterior, los artículos 80 a 82 de la Ley de la Fiscalía General de la República no vulneran la garantía de audiencia, tampoco las formalidades esenciales del procedimiento, ni el debido proceso, en virtud de que la amonestación pública o privada, el arresto hasta por veinticuatro horas o la suspensión temporal, son correcciones disciplinarias que no requieren de audiencia previa.

d) Artículos 10, fracción I, y 19, fracción XIV, de la Ley de la Fiscalía General de la República; 5, fracción II, de la Ley para la Protección de Personas

Tesis aislada 2a. LXI/2007. Novena Época. Registro digital: 172220. Segunda Sala. Amparo en revisión 136/2007. Dieciocho de abril de dos mil siete. Unanimidad de cuatro votos de la Ministra Luna Ramos y los Ministros Góngora Pimentel (ponente), Aguirre Anguiano y Franco González Salas; estuvo ausente el Ministro Azuela Güitrón.

⁴⁴ "MULTA POR INFRACCIÓN A REGLAMENTOS DE TRÁNSITO DE VEHÍCULOS RESPECTO DE SU DETERMINACIÓN, NO NECESARIAMENTE TIENE QUE REGIR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA."

Tesis aislada 1.150.A.148 A. Novena Época. Registro digital: 163604. Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 139/2009. Veintidós de abril de dos mil nueve. Aprobada por unanimidad de tres votos.

"ARRESTO HASTA POR TREINTA Y SEIS HORAS. LAS DISPOSICIONES PROCESALES QUE LO PREVEN COMO MEDIDA DE APREMIO NO VIOLAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA."

Tesis aislada P. CXVII/97. Novena Época. Registro digital: 198202. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en revisión 2678/1996. Veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y siete. Aprobado por unanimidad de once votos.



Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas; 85, segundo párrafo, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; 36, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y 45, fracción III, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

123. Los artículos impugnados por la Comisión accionante no transgreden la autonomía de la Fiscalía General de la República, pues no restringen su actuación para llevar a cabo su función persecutora de delitos federales de manera independiente, dotada de autonomía de gestión y presupuestaria, y personalidad jurídica y patrimonio propios.

124. El legislador federal no pasó por alto que la autonomía de la Fiscalía General de la República tiene carácter instrumental, ya que es el medio para la persecución de los delitos federales ante los tribunales.

125. En el dictamen de la Comisión de Justicia de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos jurídicos, el legislador federal no colocó a la autonomía de la Fiscalía General de la República como un fin en sí mismo, sino como un medio que resulta clave para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas, respetar los derechos de las personas imputadas y el cumplimiento del deber de investigar, perseguir y sancionar los delitos y las violaciones a derechos humanos.

126. En virtud de lo anterior, los preceptos combatidos no inciden en sentido negativo en el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, por el contrario, otorgan certeza respecto a la actuación y desempeño de la Fiscalía General de la República en los diversos sistemas, mecanismos y comisiones de los que forma parte.

127. La forma en que se establece la participación de la Fiscalía General de la República en los diversos sistemas normativos de los que forma parte, en el marco de su autonomía constitucional, no interfiere con un pleno y óptimo desempeño de sus funciones, puesto que el legislador federal únicamente



pretende que cumpla con el mandato de ser una institución capaz de realizar investigaciones independientes y eficaces.

128. De conformidad con el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política del País, la Fiscalía General de la República es un organismo constitucional investido de autonomía presupuestal y de gestión.⁴⁵

129. La autonomía de la Fiscalía General de la República establecida en el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política del País contempla: a) su función; b) procedimiento; c) requisitos para la designación del fiscal general; d) ámbito de competencia; e) estructura orgánica primigenia; f) bases para la profesionalización de sus miembros; g) principios éticos rectores; h) temporalidad y causas de remoción del fiscal general.⁴⁶

130. Para que la Fiscalía General de la República pueda llevar a cabo su función persecutora de delitos federales de manera independiente fue dotada de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Además, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, se expuso que la Fiscalía General gozará de autonomía presupuestaria respecto de la asignación, reparto, distribución, manejo, seguimiento y control de su presupuesto anual.

131. NOVENO.—Informe de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el trece de agosto de dos mil veintiuno, la diputada Dulce María Sauri Riancho, presidenta de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en representación de la Cámara de Diputados, rindió informe en el que señaló:

a) Artículos 56, fracción I, inciso d), y 94, fracción II, de la Ley de la Fiscalía General de la República

132. En la controversia constitucional 38/2003, el Pleno de la Suprema Corte estableció que del análisis del artículo 35 de la Constitución Política del País se

⁴⁵ *Supra* cita 2.

⁴⁶ *Ídem*.



advierte que, aun cuando el derecho a acceder a un cargo público es de configuración legal, ello no significa que su desarrollo sea totalmente disponible para el legislador, en virtud de que el concepto "calidades" se refiere a las características de una persona que revela un perfil idóneo para desempeñar el empleo que se le asigne.⁴⁷

133. El artículo 1.2 del Convenio Internacional del Trabajo No. 111, señala que las distinciones, exclusiones o preferencias, basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado, no serán consideradas discriminación.⁴⁸

134. Para satisfacer el interés social y el bien común, los servidores de la Fiscalía General de la República se deben regir bajo los principios de legalidad, certeza, honradez, lealtad, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, transparencia, eficacia, eficiencia y respeto a los derechos humanos, por lo cual las normas impugnadas no pueden afectar la dignidad humana y mucho menos anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

135. Los artículos impugnados no son inconstitucionales, debido a que es facultad del legislador federal demandar el cumplimiento de calidades legales como requisitos para acceder a cargos públicos cuyas facultades son implícitas a la función de la Fiscalía General de la República.

136. Los requisitos establecidos en el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política del País, para la figura de Fiscal General de la República constituyen un parámetro para dilucidar la constitucionalidad de los requisitos para ocupar un cargo con responsabilidades análogas.⁴⁹

137. En uso de su libertad de configuración, la mayoría parlamentaria de la Cámara de Diputados estableció como requisito no haber sido condenado por

⁴⁷ Resuelta el veintisiete de junio de dos mil cinco, por mayoría de nueve votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero, y los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y Azuela Güitrón. En contra los Ministros Díaz Romero y Gudiño Pelayo.

⁴⁸ "Artículo 1 ...

"2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación."

⁴⁹ *Supra* cita 2.



delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria, pues buscó alentar la confianza de la ciudadanía respecto a las instituciones de procuración de justicia y las personas que las integran.

138. En la contradicción de tesis 7/2015, el Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito estableció que el requisito de presentar una carta de no antecedentes penales no transgrede los derechos a la igualdad y no discriminación, ni tampoco la libertad de ocupación o trabajo, porque la elección libre de un oficio o actividad de interés público coloca a la persona en una posición distinta del resto de las personas, por lo que los requisitos impugnados son constitucionales.⁵⁰

b) Artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República

139. De conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política del País, el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir la ley general que regule la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, sanciones y los procedimientos para su aplicación.⁵¹

⁵⁰ "TRANSPORTE PARA LA MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY RELATIVA, AL CONDICIONAR LA EXPEDICIÓN DE LA LICENCIA ESPECIAL PARA CONDUCIR VEHÍCULOS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO, A QUE SE PRESENTE UNA CARTA DE NO ANTECEDENTES PENALES, NO CONTRAVIENE LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN, NI A LA LIBERTAD DE TRABAJO."

Jurisprudencia PC.IV.A J/2. A (10a.) Décima Época. Registro digital: 2012683. Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. Contradicción de tesis 7/2015. Diecinueve de abril de dos mil dieciséis. Aprobado por unanimidad.

"TRANSPORTE PARA LA MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. A LA LUZ DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO, EL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD NI GENERA DISCRIMINACIÓN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE TRABAJO."

Jurisprudencia PC.IV.A J/3 A (10a.). Décima Época. Registro digital: 2012682. Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. Contradicción de tesis 7/2015. Diecinueve de abril de dos mil dieciséis. Aprobado por unanimidad.

⁵¹ **"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



140. El artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política del País establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, y el Congreso de la Unión deberá expedir las leyes sobre el trabajo, entre las cuales se advierte que el Ministerio Público se regirá por sus propias leyes, como los artículos impugnados.⁵²

141. Así, lo previsto en los preceptos combatidos no es contrario a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en virtud de que constituyen dos sistemas normativos distintos y claramente diferenciados entre sí, de manera que uno no excluye la existencia del otro.

142. La Segunda Sala sostuvo que de la interpretación del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política del País, se advierte que los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales se rigen por sus propias leyes, por lo que puede coexistir con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

143. Los Tribunales Colegiados de Circuito han establecido que es constitucional la concurrencia de la ley que rige la Policía Federal y la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para sancionar a los integrantes de dicha corporación.⁵³

c) Artículos 80 a 82 de la Ley de la Fiscalía General de la República

144. Los artículos mencionados no vulneran el derecho de audiencia establecido en el artículo 14 de la Constitución Política del País, pues aun en el caso de considerar que la imposición de una infracción puede considerarse un acto

los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación."

⁵² *Supra* cita 34.

⁵³ "POLICÍA FEDERAL. CONCURRENCIA SISTÉMICA DE LA LEY QUE LA RIGE Y DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ABROGADA, PARA SANCIONAR A SUS INTEGRANTES."

Tesis aislada 1.4o.A.119 A (10a.). Décima Época. Registro digital: 2017926. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 498/2017. Diecinueve de abril de dos mil dieciocho. Aprobado por unanimidad de tres votos de los Magistrados Tron Petit, Medel García y Nazar Sevilla.



de privación y no de molestia, lo cierto es que la Ley de la Fiscalía General de la República contempla bajo la figura de la supletoriedad, los procedimientos bajo los cuales se respeta esa garantía.

145. Los artículos 208 y 209 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevén los procedimientos respectivos a las faltas graves y no graves, por lo tanto, los preceptos impugnados 80 a 82 de la Ley de la Fiscalía General de la República respetan la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso.

d) Artículos 10, fracción I, y 19, fracción XIV, de la Ley de la Fiscalía General de la República; 5, fracción II, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas; 85, segundo párrafo, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; 36, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y 45, fracción III, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

146. La mayoría parlamentaria de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, en el dictamen con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, señaló que la autonomía es un elemento clave para las instituciones de justicia para investigar y perseguir hechos delictivos con imparcialidad y objetividad.

147. El hecho de que la Fiscalía General de la República participe en coordinación con diferentes órganos o comisiones no vulnera su autonomía reconocida en el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política del País.⁵⁴

148. DÉCIMO.—Pedimento. Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el dos de septiembre de dos mil veintiuno, la Fiscalía General de la República formuló pedimento en el que expuso que la norma impugnada es constitucional.

⁵⁴ *Supra* cita 2.



149. DÉCIMO PRIMERO.—Cierre de instrucción. Una vez recibidos los informes de las autoridades, así como los alegatos, por acuerdo de nueve de septiembre de dos mil veintiuno **se cerró la instrucción** a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

150. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal⁵⁵ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵⁶ en virtud de que se plantea la posible contradicción de normas de carácter federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

151. 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 ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial y que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.⁵⁷

⁵⁵ **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; ..."

⁵⁶ **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; ..."

⁵⁷ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean



152. En el caso, las normas impugnadas se expidieron y adicionaron mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves veinte de mayo de dos mil veintiuno; por tanto, el plazo de treinta días naturales para la promoción de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del viernes veintiuno de mayo de dos mil veintiuno al sábado diecinueve de junio de dos mil veintiuno. No obstante, de conformidad con la parte final del primer párrafo del artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes veintiuno de junio de dos mil veintiuno.⁵⁸

153. Consecuentemente, si la acción de inconstitucionalidad se presentó el lunes veintiuno de junio de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **resulta claro que se promovió en forma oportuna.**

154. TERCERO.—Legitimación. A continuación, se procede a analizar la legitimación de la promovente de la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

155. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del País, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede promover acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes expedidas por las Legislaturas Locales.⁵⁹

156. Asimismo, conforme al artículo 59, en relación con el diverso 11, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que conforme a las normas que los rigen estén facultados para representarlos.⁶⁰

publicados en el correspondiente medio oficial. **Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.**

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

⁵⁸ Ídem.

⁵⁹ *Supra* cita 55.

⁶⁰ "**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."



157. En términos del artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la presidenta ostenta la representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁶¹

158. Ahora bien, en el caso, quien suscribe la acción de inconstitucionalidad es la licenciada María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya personalidad acreditó con copia del nombramiento otorgado por el Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve.

159. Además, en el escrito por el cual se promueve la acción de inconstitucionalidad se alega que las normas impugnadas vulneran los derechos a la presunción de inocencia, igualdad y no discriminación, acceso a un cargo público y libertad de trabajo, garantía de audiencia, seguridad jurídica y el principio de legalidad.

160. Por tanto, al haberse acreditado que la acción de inconstitucionalidad se promovió por uno de los entes señalados en la fracción II del artículo 105 constitucional, a través de la servidora pública que ostenta su representación legal y que se alega la vulneración de derechos humanos, debe concluirse que se promovió por **parte legitimada**.

161. CUARTO.—Causas de improcedencia. Por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, acorde con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede analizar las causas de improcedencia que las partes hubiesen hecho valer o que de oficio advierta este Tribunal Pleno.⁶²

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

⁶¹ "**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: **I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."

⁶² "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"En todo caso, **las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.**"



162. En el presente caso el Poder Ejecutivo alegó que se actualiza la causal de improcedencia y sobreseimiento prevista en los artículos 59 y 61, fracción I, en relación con los artículos 19, fracción IX, y 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del País, pues la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no puede promover acción de inconstitucionalidad a fin de solicitar la invalidez de normas generales por razones distintas a posibles violaciones a derechos fundamentales.⁶³

163. El representante del Ejecutivo Federal expuso que, por lo que hace a la constitucionalidad de los artículos 10, fracción I, y 19, fracción XIV, de la Ley de la Fiscalía General de la República; 5, fracción II, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas; 85, segundo párrafo, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; 36, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y 45, fracción III, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la Comisión accionante carece de legitimación, debido a que no alega violaciones a derechos humanos.

164. Señala que de conformidad con artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del País, la Comisión accionante tiene una legitimación acotada, que consiste en que puede se promover la acción de inconstitucionalidad únicamente cuando alegue violaciones a derechos humanos.⁶⁴

⁶³ **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II."

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

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

Supra cita 55.

⁶⁴ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA."



165. La Comisión accionante expone que las normas señaladas con anterioridad vulneran el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, porque la forma en que se encuentra diseñada la participación, actuación e integración de la Fiscalía General de la República en diversos sistemas, mecanismos o comisiones nacionales interfiere con un pleno y óptimo desempeño de sus funciones.

166. En ese mismo sentido, la Comisión promovente argumentó que los preceptos impugnados inciden en sentido negativo en el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues no otorgan certeza respecto a cuál será la actuación y desempeño de la Fiscalía General de la República en los diversos sistemas nacionales, mecanismos o comisiones de los que forma parte.

167. Como se puede advertir, la Comisión Nacional de Derechos Humanos sí argumentó que los artículos 10, fracción I, y 19, fracción XIV, de la Ley de la Fiscalía General de la República; 5, fracción II, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas; 85, segundo párrafo, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; 36, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y 45, fracción III, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas vulneran derechos humanos. En específico el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política del País.

168. En ese sentido, contrario a lo expuesto por el representante del Ejecutivo Federal, la Comisión accionante sí impugnó la constitucionalidad de dichos artículos por considerar que vulneran el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, por lo cual, como se sostuvo en el apartado que antecede, la Comisión Nacional de Derechos Humanos sí tiene legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

Jurisprudencia P./J. 7/2017. Novena Época. Registro digital: 172641. Pleno. Recurso de reclamación 340/2006-PL, derivado de la acción de inconstitucionalidad 44/2006. Movimiento Civilista Independiente, A.C. 23 de noviembre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.



169. En consecuencia, se desestima la causal de improcedencia alegada por el Poder Ejecutivo, prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el propio artículo 105, fracción II, inciso f), constitucional y el 62, último párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que la Comisión Nacional de Derechos Humanos sí cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

Cesación de efectos

170. Finalmente, este Tribunal Pleno advierte que el pasado veintiocho de abril de dos mil veintidós fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, una reforma al artículo 5, fracción II, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que es objeto de análisis en esta acción de inconstitucionalidad.

171. Debe precisarse que, de acuerdo con el criterio de este Tribunal Pleno, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, lo cual ocurre usualmente cuando ésta es reformada y la modificación normativa haya sido sustancial o material. En estos supuestos, lo procedente es que se sobresea en la acción en términos de los artículos 19, fracción V, y 65 de la ley reglamentaria de la materia.

172. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo y sobreseer por cesación de efectos, la modificación a las normas debe ser sustantiva o material, lo cual sucede 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.

173. En el caso, la modificación a la norma antes referida entraña un cambio de sentido normativo, pues la reforma implicó la modificación en la integración de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, pues ahora presenta un lenguaje inclusivo, incorpora el principio de paridad de género y elimina la referencia a la autonomía de la Fiscalía General de la República, como se puede apreciar de la siguiente tabla:



ARTÍCULO IMPUGNADO	ARTÍCULO REFORMADO
DECRETO D.O.F. 20 DE MAYO DE 2021	DECRETO D.O.F. 28 DE ABRIL DE 2022
" Artículo 5. La Junta de Gobierno está conformada por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, y serán: ...	" Artículo 5. La Junta de Gobierno está conformada por nueve integrantes permanentes con derecho a voz y voto, procurando observar el principio de paridad de género, y serán: ...
" II. Un representante de la Fiscalía General de la República, quien participará dentro del sistema con pleno respeto a la autonomía constitucional que le confiere a la institución el artículo 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."	" II. Una persona representante de la Fiscalía General de la República; ..."

174. Tal como se observa, la norma impugnada se modificó en diversas porciones normativas:

a) Párrafo primero: se sustituyó la palabra "**miembros**" por la diversa "**integrantes**", y se incorporó la porción normativa "**procurando observar el principio de paridad de género**" y

b) Fracción II: se modificó la porción "**Un representante**" para establecer "**Una persona representante**" y se **suprimió la referencia a la autonomía de la Fiscalía General de la República** contenida en el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

175. Las modificaciones resaltadas sí implican un cambio sustantivo en el contenido normativo, pues la norma reformada ahora refleja en su redacción un lenguaje inclusivo, incorpora el principio de paridad de género y elimina la referencia a la autonomía de la Fiscalía General de la República, establecida en el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política del País.

176. Como se desprende de la propia exposición de motivos de la reforma en estudio, la Legislatura realizó dichas modificaciones con la finalidad de dar cumplimiento al artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de seis



de junio de dos mil diecinueve, en materia de paridad de género.⁶⁵ El objeto de la modificación del artículo 5, primer párrafo, fracción II, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas era incluir al principio de paridad de género en la integración de la Junta de Gobierno.

177. La legisladora encargada de la iniciativa sostuvo que la discriminación histórica de la mujer le había negado participación en la vida pública y política del país, y que ha sido larga la lucha de las mujeres para ser consideradas como parte de un Estado democrático en el que se les reconozcan los derechos a votar, ser votadas, a ser nombradas y desempeñar un empleo o comisión en el gobierno, a poder asociarse o incluso a tener acceso a la información.⁶⁶

178. Concluyó que, con la finalidad de impulsar, respetar y garantizar los derechos humanos de las mujeres, era necesario realizar adecuaciones normativas para que las y los mexicanos sean incluidos en el quehacer diario de la vida pública en igualdad de condiciones y eliminar los obstáculos que les impidan participar en la vida política del país, y así dar pasos firmes hacia la igualdad sustantiva.

179. Como se puede ver, el Legislativo tomó en consideración la reforma federal en materia de paridad de género de seis de junio de dos mil diecinueve, la cual introdujo la paridad como política, principio y eje rector en la integración de los órganos públicos.

180. Por otra parte, tenemos que la **fracción II** reformada, excluyó la porción normativa "*quien participará dentro del sistema con pleno respeto a la autonomía constitucional que le confiere a la institución el artículo 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*".

⁶⁵ "DECRETO por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros."

"SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá, en un plazo improrrogable de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, realizar las adecuaciones normativas correspondientes a efecto de observar el principio de paridad de género establecido en esta Constitución, en los términos del segundo párrafo del artículo 41."

⁶⁶ Licenciada en arquitectura Mónica Fernández Balboa, senadora de la República, presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República.



181. Dicha modificación también implica un cambio de sentido normativo, pues la Comisión accionante precisamente reclamó que la participación que la norma impugnada otorgaba a la Fiscalía General de la República, en la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, vulneraba su autonomía.

182. Por tanto, si se excluyó la porción normativa que daba sustento a la autonomía de la Fiscalía General de la República, ello también implica un cambio de sentido normativo.

183. Por ende, si la reforma de veintiocho de abril de dos mil veintidós generó que el numeral impugnado fuera modificado en su sentido normativo, ello tiene impacto en la integración de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Política del País, ahora es un sistema inclusivo y binario, pues la norma reformada ahora incluye un lenguaje incluyente, el principio de paridad de género y excluye la referencia a la autonomía de la Fiscalía General de la República establecida en el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política del País, cambios que deben considerarse medulares.

184. Por todo lo antes expuesto, debe sobreseerse respecto del artículo 5, fracción II, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

185. En similares términos se resolvió la acción de inconstitucionalidad 146/2020 y sus acumuladas 149/2020, 151/2020 y 162/2020,⁶⁷ así como la diversa 157/2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020.⁶⁸

186. 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 del fondo del asunto.

⁶⁷ Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte. La propuesta de la Ministra Piña Hernández se aprobó por mayoría de diez votos.

⁶⁸ Resuelta en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil veinte. La propuesta de la Ministra Ríos Farjat se aprobó por mayoría de siete votos.



187. QUINTO.—Estudio de fondo. Resultan **fundados**, por una parte, e **infundados**, por otra, los conceptos de invalidez aducidos en la presente acción de inconstitucionalidad, a la luz de las siguientes consideraciones.

Tema 1. Artículo 56, fracción I, inciso d), de la Ley de la Fiscalía General de la República, relativo al requisito de "no encontrarse sujeta o sujeto a proceso penal" para ingresar al servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República, en relación con el principio de presunción de inocencia

188. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita que se declare la invalidez del artículo 56, fracción I, inciso d), de la Ley de la Fiscalía General de la República que prevé el requisito relativo a "no encontrarse sujeta o sujeto a proceso penal" para ingresar al servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República, en cualquiera de sus ramas, porque vulnera el principio de presunción de inocencia.

189. Para la accionante, el requisito impugnado contraviene el principio de presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal, pues el legislador trata como culpables a las personas que aún no han sido condenadas por la comisión de un delito, aunado a que realiza una distinción arbitraria o discriminatoria entre las personas que desean acceder a las funciones públicas sin perseguir una finalidad legítima, lo cual las excluye y estigmatiza.

190. En concepto de la Comisión accionante, el legislador federal sanciona a las personas que aspiren a ingresar al servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República al impedir el acceso a esa función pública cuando se les esté siguiendo algún proceso penal, sin haberse comprobado su responsabilidad.

191. El texto de la norma que se combate es del tenor literal siguiente:

"Artículo 56. Para ingresar o permanecer como personal del servicio profesional de carrera en cualquiera de sus ramas, se requerirá cumplir con los requisitos siguientes:



"I. Para ingresar:

"...

"d) No encontrarse sujeta o sujeto a proceso penal;"

192. Con base en el requisito subrayado con anterioridad, se tiene que la persona que aspire a ingresar al servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República debe cumplir con el requisito de no encontrarse sujeta a un proceso penal.

193. El concepto de invalidez resulta sustancialmente **fundado**. Para expresar las consideraciones que sustentan esa calificación, se debe recordar en primer término la doctrina constitucional y convencional que esta Suprema Corte ha desarrollado sobre el principio de presunción de inocencia en su dimensión extraprocesal y, con posterioridad, si el requisito impugnado vulnera ese derecho.

1.1 Doctrina constitucional y convencional sobre el principio de presunción en su dimensión extraprocesal

194. En principio, debe recordarse que el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver el amparo en revisión 1293/2000, determinó que la Constitución Política del País, previo a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, no reconocía de forma expresa el principio de presunción de inocencia, pero que de forma implícita se desprendía del análisis sistemático de los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 19, párrafo primero; 21, párrafo primero; y 102, apartado A, párrafo segundo, al establecer que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan la presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no estuviera obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución dispone expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado.⁶⁹

⁶⁹ "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."



195. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 106/2019,⁷⁰ este Tribunal Pleno retomó los argumentos sustentados en la acción de inconstitucionalidad 73/2018, en la que se determinó la invalidez de una porción normativa que establecía como requisito para acceder al cargo fiscal general del Estado de Michoacán no "*encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad*", por considerarlo violatorio del principio de presunción de inocencia.⁷¹

196. El Pleno de esta Suprema Corte determinó por unanimidad que la condición consistente en que el aspirante a ocupar el cargo de fiscal se encuentre sujeto a un procedimiento de cualquier naturaleza, sin que se haya dictado sentencia firme en la que se resuelva de manera definitiva e inimpugnable la situación jurídica de la persona como responsable, resultaba violatorio del principio de presunción de inocencia.

197. Se sostuvo que el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política del País prevé el principio de presunción de inocencia en materia penal, al disponer que uno de los derechos de toda persona imputada es que debe presumirse su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa.⁷²

Tesis aislada P. XXXV/2002. Novena Época. Registro digital: 186185. Pleno. Amparo en revisión 1293/2000. Quince de agosto de dos mil dos. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

⁷⁰ Acción de inconstitucionalidad 106/2021, resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa; Piña Hernández, por consideraciones diferentes; y Ríos Farjat; y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea; en lo que interesa, respecto de la invalidez de la porción normativa "o estar sujeto a proceso penal".

⁷¹ Acción de inconstitucionalidad 73/2018, resuelta el veintiocho de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa; Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente; y Ríos Farjat; y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena; González Alcántara Carrancá; Franco González Salas; Pardo Rebolledo; Laynez Potisek; Pérez Dayán; y Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente. Ausente el Ministro Aguilar Morales.

⁷² **Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación. ...

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa; ..."



198. En la contradicción de tesis 448/2016, el Pleno consideró que el derecho que tiene el acusado en el proceso penal a que se presuma su inocencia, mientras no exista una sentencia definitiva que lo declare culpable, tiene "**efectos de irradiación**" que se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pueda decretar en ese ámbito por el simple hecho de "**estar sujeto a proceso penal**", evitando así que, a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.⁷³

199. La Primera Sala de esta Suprema Corte identificó tres vertientes de la presunción de inocencia en sede penal: a) como regla de trato procesal; b) como regla probatoria; y, c) como estándar probatorio o regla de juicio.⁷⁴

200. En lo que interesa, se determinó que la presunción de inocencia como regla de trato procesal consiste en establecer la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal, de tal manera que la finalidad de la presunción de inocencia es impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena, toda vez que la presunción de inocencia comporta el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada su culpabilidad por virtud de una sentencia judicial y se le haya seguido un proceso con todas las garantías.⁷⁵

⁷³ Contradicción de tesis 448/2016, resuelta el once de septiembre de dos mil dieciocho, por mayoría de seis votos de la Ministra Piña Hernández, separándose de algunas consideraciones y anuncia voto concurrente; y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz, quienes se reservaron su derechos a formular voto concurrente; Zaldívar Lelo de Larrea; Pardo Rebolledo; y Laynez Potisek, respecto de los considerandos quinto y sexto relativos, respectivamente, al estudio de fondo y criterio obligatorio. En contra los Ministros Franco González Salas, Medina Mora, y Aguilar Morales. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. Ausentes la Ministra Luna Ramos y el Ministro Pérez Dayán.

⁷⁴ Amparo en revisión 466/2011, resuelto el nueve de noviembre de dos mil once, por mayoría de tres votos de los Ministros Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente; Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). En contra la Ministra Sánchez Cordero, quien se reserva el derecho de formular voto particular. Ausente el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

⁷⁵ Amparo en revisión 349/2012, resuelto el veintiséis de septiembre de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Pardo Rebolledo, Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia y Zaldívar Lelo de Larrea (ponente).



201. En el orden internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que del artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷⁶ se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad de la persona detenida más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar no punitiva.

202. Determinó que en caso contrario se estaría cometiendo una injusticia al privarla de libertad por un plazo desproporcionado respecto de la pena que correspondería al delito imputado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida, de tal manera que sería lo mismo que anticipar una pena a la sentencia, lo que contraviene los principios generales del derecho universalmente reconocidos.⁷⁷

203. En esa línea argumentativa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dejó claro que la presunción de inocencia es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme⁷⁸. Asimismo, el Tribunal Internacional señaló que la presunción de inocencia se vulnera si antes de que la persona acusada sea encontrada responsable de un delito, una decisión judicial relacionada con ella refleja la opinión de que es culpable.⁷⁹

204. Conforme a lo anterior, se llegó a una primera conclusión en el sentido de que la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento de la

⁷⁶ **Artículo 8.** Garantías Judiciales ...

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: ..."

⁷⁷ Corte IDH. *Caso Benavides Cevallos Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de junio de 1998. Serie C, No. 38, párrafo 77.

⁷⁸ Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C, No. 111, párrafo 154.

⁷⁹ Corte IDH. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C, No. 233, párrafo 128.



persona imputada ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que quienes han sido declarados culpables.

205. La presunción de inocencia como regla de tratamiento de la persona imputada, en su dimensión extraprocesal, protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o particular ocurrido fuera de esos procesos que reflejen la opinión de que una persona es responsable del delito del que se le acusa cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

206. Como segunda conclusión se precisó que la presunción de inocencia como regla de tratamiento de la persona imputada cobra relevancia cuando en el ámbito administrativo se introduce como requisito para desempeñar un puesto la condición de no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad penal, ya que lo que hace el legislador al incorporar este requisito es contemplar una medida fuera del proceso penal que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, puesto que esa medida tiene una consecuencia desfavorable para los derechos de la persona.

207. Por ello, se consideró que la finalidad de la dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

208. En consecuencia, se concluyó que el requisito consistente en "no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad" vulnera la presunción de inocencia como regla de tratamiento de la persona imputada en su dimensión extraprocesal, ya que con ello se impide a las personas que se encuentren en esa hipótesis aspirar a un cargo público, en ese precedente, al de fiscal general en el Estado de Michoacán, no obstante que aún no se ha decidido en sentencia firme sobre su posible responsabilidad penal.

209. Tratándose de la sujeción a procedimientos de responsabilidades administrativas, se precisó que tampoco pueden representar un obstáculo



para aspirar a desempeñar tal cargo, ya que el hecho de que aún no se encuentren resueltos generan el derecho a que se presuma la inocencia de la persona afectada, siempre que no exista una resolución definitiva que lo declare responsable.

210. Esta presunción también tiene "**efectos de irradiación**" porque se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pudiera decretar por el simple hecho de estar sujeto a un procedimiento de responsabilidad (administrativa o política), evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre la persona declarada responsable de una falta administrativa o aquella condenada en un juicio político con quien enfrenta cualquiera de esas acusaciones y está en espera de una decisión firme.

211. En ese sentido, se consideró que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador con matices o modulaciones por la calidad de inocente que debe reconocérsele a toda persona sujeta a un procedimiento del que pueda surgir una sanción.

212. Este principio en su vertiente de regla probatoria, desplaza la carga de la prueba a la autoridad en atención al derecho al debido proceso, y en su vertiente de regla de tratamiento obliga a que las personas acusadas de la presunta comisión de faltas administrativas o de las que dan lugar al juicio político, no sean tratadas como si ya hubieran sido declaradas responsables o condenadas, respectivamente.⁸⁰

1.2 Inconstitucionalidad del artículo 56, fracción I, inciso d), de la Ley de la Fiscalía General de la República

⁸⁰ "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES."

Jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2006590. Pleno. Contradicción de tesis 200/2013. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Veintiocho de enero de dos mil catorce. Mayoría de nueve votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero (ponente), y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández y Silva Meza. En contra los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán.



213. Atendiendo al parámetro de regularidad constitucional establecido por esta Suprema Corte, el requisito establecido en el artículo 56, fracción I, inciso d), de la Ley de la Fiscalía General de la República, que prevé el requisito relativo a "*no encontrarse sujeta o sujeto a proceso penal*" para ingresar al servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República, en cualquiera de sus ramas, vulnera el principio de presunción de inocencia tutelado en los artículos 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política del País y 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

214. Lo anterior, en virtud de que la sujeción a un proceso penal no puede representar un obstáculo para ingresar al servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República, ya que el hecho de que aún no se encuentre resuelto el proceso penal genera el derecho a que se presuma la inocencia de la persona imputada hasta tanto no exista una resolución definitiva que la declare responsable.

215. Como se estableció, el principio de presunción de inocencia tiene "efectos de irradiación" porque se refleja o proyecta para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pudiera decretar por el simple hecho de estar sujeto a un proceso penal, evitando así que a través de medidas como la que se analiza se haga una equiparación entre el declarado penalmente responsable con quien enfrenta una acusación penal y se encuentra en espera de una decisión firme.

216. Se llega a esta conclusión porque el requisito impugnado establece una prohibición absoluta para que quienes se encuentren sujetas o sujetos a proceso penal puedan ingresar al servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República, con lo cual se prejuzga la calidad de la persona como culpable o responsable por la comisión de una conducta delictiva sin que antes, quien tiene la carga de probar, lo haya hecho ante la autoridad competente y ello haya quedado plasmado en una resolución firme.

217. En específico, la presunción de inocencia como regla de trato ordena a los Jueces impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, esto es, conlleva



la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena o sanción administrativa.⁸¹

218. Por lo tanto, este Tribunal Pleno no encuentra razón justificada para establecer que una persona pudiera ser discriminada para ocupar un cargo público por estar sometida a determinado proceso penal, ya que de hacerlo, se estaría anticipando sobre su situación jurídica y la estigmatiza sobre una conducta que no se ha comprobado que hubiera realizado, por lo que procede declarar la invalidez del artículo 56, fracción I, inciso d), de la Ley de la Fiscalía General de la República.

219. No se soslaya que, de conformidad con los artículos 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales, existe la posibilidad de que un órgano jurisdiccional penal imponga a una persona del servicio profesional de carrera de la Fiscalía General medidas cautelares diversas a la prisión preventiva, como la suspensión temporal en el ejercicio de una actividad profesional, con la finalidad de evitar que se sustraiga de la acción de la justicia o afecte la investigación.⁸²

220. Por tanto, es pertinente precisar que el criterio alcanzado por este Tribunal Pleno no tiene el alcance de prejuzgar sobre la posibilidad de que las

⁸¹ Como lo resolvió la Primera Sala en el amparo directo en revisión 2814/2015 en sesión de 21 de octubre de 2015, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). Estuvo ausente el Ministro Cossío Díaz.

⁸² **"Artículo 19.** ...

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. ..."

"Artículo 155. Tipos de medidas cautelares.

"A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares: ...

"XI. La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral; ...

"XIV. La prisión preventiva.

"Las medidas cautelares no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de culpabilidad o como sanción penal anticipada."



personas que formen parte del servicio profesional de carrera de la fiscalía, en cualquiera de sus ramas, puedan ser suspendidas en el ejercicio de sus funciones, cuando ello derive de la imposición de una medida cautelar dictada por un Juez penal con la finalidad de lograr alguno de los fines del artículo 19 constitucional.

Tema 2. Artículo 94, fracción II, de la Ley de la Fiscalía General de la República, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año", como requisito para acceder al cargo de titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, en relación con los principios igualdad y no discriminación, así como los derechos a libertad de trabajo y reinserción social

221. La Comisión accionante solicita que se declare la invalidez del artículo 94, fracción II, de la Ley de la Fiscalía General de la República, en la porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año", como requisito para acceder al cargo de titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, porque vulnera los principios igualdad y no discriminación, así como los derechos a la libertad de trabajo y reinserción social.

222. Asimismo, la referida Comisión expone que la generalidad del requisito impugnado implica una prohibición absoluta que impide acceder en igualdad de condiciones al cargo público a personas que en el pasado hayan sido condenadas 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 para ejercer las funciones del cargo, sobre todo, tratándose de sanciones o penas que ya pudieron haber sido cumplidas.

223. Para la accionante, la porción normativa impugnada impide de forma injustificada que las personas que se encuentren en ese supuesto puedan desempeñar tal función, aun cuando las sanciones impuestas ya hayan sido cumplidas y no estén vinculadas con las atribuciones del cargo. Además, considera que si bien la norma impugnada pretende acotar el requisito a que las personas que pretendan acceder a la titularidad del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República no deben haber sido condenadas por la comisión



de delitos dolosos con pena de prisión mayor de un año, termina por excluir a las personas que pretenden reinsertarse a la sociedad tras haber cumplido la pena impuesta.

224. En concepto de la Comisión accionante, la norma impugnada no supera el escrutinio ordinario que la Suprema Corte ha establecido para analizar este tipo de normas, pues no existe una relación lógica entre el requisito de no haber sido condenado por delito doloso con pena mayor de un año y las funciones a desempeñar en el cargo público, lo que considera una medida desproporcionada y sobre inclusiva, pues afecta la vida privada de la persona, su pasado y su proyección social.

225. El texto de la norma que se combate es del tenor literal siguiente:

"Artículo 94. La persona titular del Órgano Interno de Control será designada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el voto de las dos terceras partes de las personas integrantes presentes, conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

"La persona titular del Órgano Interno de Control deberá reunir los siguientes requisitos:

"...

"II. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año; ..."

226. En este punto, se advierte que el legislador federal estableció, entre otros requisitos para acceder al cargo de titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, "*no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año*".

227. Una vez contrastado el texto de la norma impugnada y el concepto de invalidez hecho valer, es posible concluir que el mismo resulta sustancialmente **fundado**.



228. Para expresar las consideraciones que sustentan esa calificación, se debe recordar en primer término la doctrina constitucional y convencional que esta Suprema Corte ha sustentado sobre el principio de igualdad y no discriminación; con posterioridad, la metodología que se ha establecido para el estudio sobre la constitucionalidad de normas que no se clasifican como categorías sospechosas, a la luz del principio de igualdad y no discriminación; y, por último, si el requisito impugnado vulnera ese derecho.

2.1 Doctrina constitucional y convencional sobre el principio de igualdad y no discriminación

229. El Pleno de esta Suprema Corte sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1o. de la Constitución Política del País es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.⁸³ Asimismo, ha considerado que el derecho humano de igualdad obliga a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

230. También se ha precisado que si bien el sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, y en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada.

231. Por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará

⁸³ **Artículo 1o. Quinto párrafo.** "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."



vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que resultará constitucionalmente exigido.⁸⁴

232. En la jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), la Primera Sala de esta Suprema Corte estableció que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como, igualdad en sentido formal o de derecho).⁸⁵

233. El primero obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

234. El segundo opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

235. En ese sentido, en la jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.), la Segunda Sala de esta Suprema Corte sostuvo que el principio de igualdad como límite a

⁸⁴ Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Resuelta en sesión de once de agosto de dos mil quince. Mayoría de nueve votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Pérez Dayán y Aguilar Morales. En contra el Ministro Medina Mora. Ausente la Ministra Luna Ramos (ponente). Amparo directo en revisión 1349/2018. Resuelto en sesión de quince de agosto de dos mil dieciocho. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Piña Hernández (ponente) y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena.

⁸⁵ "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO." Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2015679. Primera Sala. Amparo directo en revisión 1464/2013. Trece de noviembre de dos mil trece. Cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Jorge Mario Pardo Rebolledo.



la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa.⁸⁶

236. En dicho precedente, se señaló que del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a prever diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución Federal las imponga.

237. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.⁸⁷

238. Es importante destacar que la Constitución Política del País no es omisa ante las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero)⁸⁸ y la salvaguarda de la

⁸⁶ "PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE."

Jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2011887. Segunda Sala. Amparo directo en revisión 4836/2014. Quince de abril de dos mil quince. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Luna Ramos y los Ministros Medina Mora (ponente), Silva Meza, Franco González Salas y Pérez Dayán.

⁸⁷ "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA."

Jurisprudencia 2a./J. 42/2010. Novena Época. Registro digital: 164779. Segunda Sala. Amparo en revisión 1155/2008. Veintiuno de enero de dos mil diecinueve. Cinco votos de los Ministros Azuela Güitrón (ponente), Góngora Pimentel, Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Franco González Salas.

⁸⁸ **Artículo 4o. Primer párrafo.** "La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia."



pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B).⁸⁹ Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos sociales.

239. Lo anterior permite concluir que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

240. Sin embargo, la Segunda Sala también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

2.2 Metodología para el estudio sobre la constitucionalidad de normas que no se clasifican como categorías sospechosas a la luz del principio de igualdad y no discriminación

241. En las acciones de inconstitucionalidad 107/2016 y 50/2019,⁹⁰ se declaró la invalidez de las porciones normativas relativas a *"no contar con antecedentes*

⁸⁹ **Artículo 2o. Apartado B.** "La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos."

⁹⁰ Acción de inconstitucionalidad 107/2016. Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales con reserva de voto concurrente, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las



penales" y "*sin antecedentes penales*", respectivamente, como requisito para aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes de los cargos públicos de jefes de manzana o comisarios municipales en los Municipios del Estado de Veracruz o integrantes de un Comité de Contraloría Social en el Estado de Hidalgo. En dichos precedentes este Tribunal Pleno determinó que los legisladores locales hicieron una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar.

242. Ello porque exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y esto haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o en su caso, a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

243. En la acción de inconstitucionalidad 85/2018, para analizar la constitucionalidad del requisito de "*no contar con antecedentes penales para obtener la licencia de agente inmobiliario*", el Tribunal Pleno estableció que el derecho de igualdad se centra en tres ejes:⁹¹

consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa. Acción de inconstitucionalidad 50/2019. Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) en contra de consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa. Ausente: Ministro Aguilar Morales.

⁹¹ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a la invalidez. Ausente: Ministro Aguilar Morales.



I. La necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas;⁹²

II. La adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas acciones afirmativas,⁹³ y

III. El análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de manera tácita, resulten discriminatorios.⁹⁴

⁹² Estos *ajustes razonables* han sido definidos por el artículo 1, inciso 1, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación como "las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, que al realizarlas no impongan una carga desproporcionada o afecten derechos de terceros, que se aplican cuando se requieran en un caso particular, para garantizar que las personas gocen o ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones con las demás; ...".

⁹³ El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas ha desarrollado una interesante conceptualización en su recomendación general 32 "*Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*", párrafos 12, 13, 15 y 16.

⁹⁴ En efecto, la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: **(i)** la existencia de una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; **(ii)** que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y **(iii)** en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar.

"DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN."

Tesis aislada 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2007798. Primera Sala. Amparo directo 19/2014. Tres de septiembre de dos mil catorce. Cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz (ponente), Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.

"IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR CUESTIONES DE GÉNERO. PARA ANALIZAR SI UNA LEY CUMPLE CON ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, DEBE TENERSE EN CUENTA QUE LA DISCRIMINACIÓN PUEDE SER DIRECTA E INDIRECTA."

Tesis aislada 1a. CCCVI/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2007338. Primera Sala. Amparo directo en revisión 1058/2014. Veintiuno de mayo de dos mil catorce. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo (ponente); votó en contra el Ministro Cossío Díaz.

"IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA."

Tesis aislada CCCLXVIII/2015. Décima época. Registro digital: 2010493. Primera Sala. Amparo en revisión 735/2014. Dieciocho de marzo de dos mil quince. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: el Ministro Pardo Rebolledo.



244. En ese tenor, como se desprende de la tesis aislada 1a. CXLV/2012 (10a.) sustentada por la Primera Sala, la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona frente a la cual es incompatible toda situación que por considerar superior a un determinado grupo conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad.⁹⁵ De hecho, el principio de igualdad, así como los principios de autonomía, libertad y dignidad personal, constituyen el fundamento de los derechos humanos.⁹⁶

245. Por tanto, la discriminación resulta inadmisibles al crear diferencias de trato entre seres humanos que no corresponden a su única e idéntica naturaleza, de lo cual se desprende también que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, pues no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.

246. En este sentido, en la jurisprudencia 1a./J. 81/2004, la Primera Sala de la Suprema Corte sostuvo que el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de una norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio desigual e injustificado.⁹⁷

⁹⁵ "IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL."

Tesis aislada 1a. CXLV/2012 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2001341. Primera Sala. Amparo en revisión 796/2011. Dieciocho de abril de dos mil doce. Cinco votos de los Ministros y Ministras Pardo Rebolledo, Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero y Zaldívar Lelo de Larrea.

⁹⁶ "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA."

Tesis aislada 1a. CCCLIV/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2007731. Primera Sala. Amparo directo en revisión 1200/2014. Ocho de octubre de dos mil catorce. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: la Ministra Sánchez Cordero.

"IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO."

Jurisprudencia 1a./J. 81/2004. Novena Época. Registro digital: 180345. Primera Sala. Amparo en revisión 1174/99. Diecisiete de abril de dos mil uno. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza.

⁹⁷ Ídem.



247. Debido a lo anterior, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre *situaciones de igualdad de hecho*, produzcan como efecto de su aplicación: i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas o ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares.⁹⁸

248. Este criterio coincide con el sostenido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, en el que ha sostenido que *"el término 'no discriminación' no implica que sea necesario un trato uniforme cuando existen diferencias importantes entre la situación de una persona o grupo y la de otros o, en otras palabras, cuando hay una justificación objetiva razonable para la diferencia de trato"*.⁹⁹

249. Entonces, el mencionado Comité concuerda con esta Suprema Corte al sostener que *"dar un mismo trato a personas o grupos cuyas situaciones sean objetivamente diferentes constituirá discriminación en la práctica, como lo constituirá también el trato desigual de personas cuya situación sea objetivamente la misma"*, reiterando que *"la aplicación del principio de no discriminación exige que se tomen en consideración las características de los grupos"*.

250. El criterio sustentado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, coincidente con el de esta Suprema Corte, permite sustentar la doctrina que hasta ahora se ha expuesto, diferenciando dos etapas en los estudios sobre discriminación: una de ellas que se refiere al análisis

"PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE."

Tesis aislada 2a. LXXXII/2008. Novena Época. Registro digital: 169439. Segunda Sala. Amparo en revisión 1834/2004. Siete de mayo de dos mil ocho. Mayoría de tres votos. Disidentes la Ministra Luna Ramos y el Ministro Aguirre Anguiano (ponente).

⁹⁸ "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO."

Tesis aislada 1a. LXXXIV/2015 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2008551. Primera Sala. Amparo directo en revisión 2293/2013. Veintidós de octubre de dos mil catorce. Mayoría de tres votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). Disidentes los Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo.

⁹⁹ Recomendación general 32, párrafo 8.



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.

251. Al respecto, en la jurisprudencia 1a./J. 37/2008, la Primera Sala estableció 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:¹⁰⁰

a) Escrutinio estricto:¹⁰¹ debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción **(i)** tenga como base las **categorías sospechosas** enumeradas en los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;¹⁰² o **(ii)** implique una afectación

¹⁰⁰ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

Jurisprudencia 1a./J. 37/2008. Novena Época. Registro digital: 169877. Primera Sala. Amparo directo en revisión 988/2004. Veintinueve de septiembre de dos mil cuatro. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros y Ministra Román Palacios, Gudiño Pelayo, Silva Meza, Cossío Díaz y Sánchez Cordero.

¹⁰¹ Este escrutinio dentro de la jurisprudencia norteamericana ha sido denominado como "*strict scrutiny*", y fue enunciado por primera vez en el pie de página 4 de la sentencia dictada en el caso *States v. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el caso *Korematsu v. United States* (1944), asunto en el cual se utilizó por primera vez el término "categorías sospechosas". De acuerdo con esta doctrina, para llegar a estar justificadas, las medidas deben: **(i)** perseguir una finalidad constitucional imperiosa ("*compelling state interest*", también traducido como "interés urgente"); **(ii)** realizar una distinción estrechamente encaminada ("*narrowly tailored*") a perseguir o alcanzar la finalidad constitucional imperiosa; y **(iii)** constituir la medida menos restrictiva o lesiva posible ("*the least restrictive mean*") respecto al derecho fundamental intervenido o grupo supuestamente discriminado para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir debe escogerse.

¹⁰² **Artículo 1o. Quinto párrafo.** "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

"Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos



central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del País o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.¹⁰³

"1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

"Artículo 2

"1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

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

Jurisprudencia 1a./J. 55/2006. Novena Época. Registro digital: 174247. Primera Sala. Amparo directo en revisión 988/2004. Veintinueve de septiembre de dos mil cuatro. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros y Ministra Román Palacios, Gudiño Pelayo, Silva Meza, Cossío Díaz y Sánchez Cordero.

"CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."

Tesis aislada 1a. CI/2013 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2003250. Primera Sala. Amparo en revisión 581/2012. Cinco de diciembre de dos mil doce. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

"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."

Jurisprudencia 1a./J. 66/2015 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2010315. Primera Sala. Amparo en revisión 581/2012. Cinco de diciembre de dos mil doce. Unanimidad de cuatro votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz y Pardo Rebolledo. Ausente: Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

"CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS."

Tesis aislada 1a. CCCXV/2015 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2010268. Primera Sala. Amparo directo en revisión 597/2014. Diecinueve de noviembre de dos mil catorce. Cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

¹⁰³ "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.". Sobre este punto, la jurisprudencia reconoce *–contrario sensu–* que sólo es necesario un escrutinio estricto cuando la limitación a un derecho se base en una categoría sospechosa o cuando "incide de modo central o determinante en [un] derecho [humano]".



b) Escrutinio ordinario: debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados.¹⁰⁴ En estos

Jurisprudencia P./J. 29/2011. Novena Época. Registro digital: 161222. Pleno. Amparo en revisión 96/2009. Quince de marzo de dos mil once. Unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza; los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero y Aguirre Anguiano, se reservaron su derecho para formular voto concurrente.

"CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO." Esta tesis deriva de un amparo en revisión (7/2009) sobre el mismo tema abordado en los asuntos que dieron lugar a la jurisprudencia antes citada, y contiene el mismo criterio pero enunciado de modo distinto, al señalar que el escrutinio estricto resulta aplicable cuando una medida "tenga por objeto anular o menoscabar [los derechos]".

Tesis aislada P. VII/2011. Novena Época. Registro digital: 161364. Pleno. Amparo en revisión 7/2009. Quince de marzo de dos mil once. Once votos de los Ministros Aguirre Anguiano con salvedades; Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza; la Ministra Luna Ramos y el Ministro Aguirre Anguiano reservaron su derecho para formular voto concurrente.

"PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO."

Tesis aislada 1a. CII/2010. Novena Época. Registro digital: 163766. Pleno. Amparo en revisión 2199/2009. Veintisiete de enero de dos mil diez. Cinco votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Silva Meza, Sánchez Cordero y Gudiño Pelayo, quien formuló voto concurrente.

"PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS."

Tesis aislada 1a. CIV/2010. Novena Época. Registro digital: 163768. Primera Sala. Amparo en revisión 2199/2009. Veintisiete de enero de dos mil diez. Cinco votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Silva Meza, Sánchez Cordero y Gudiño Pelayo, quien formuló voto concurrente.

"PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES."

Tesis aislada 1a. CIII/2010. Novena Época. Registro digital: 163767. Primera Sala. Amparo en revisión 2199/2009. Veintisiete de enero de dos mil diez. Cinco votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Silva Meza, Sánchez Cordero y Gudiño Pelayo, quien formuló voto concurrente.

¹⁰⁴ El concepto de "arbitrariedad" no debe equipararse solamente con el de "contrario a ley" en un sentido únicamente formal, "sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad". Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C, No. 170, párrafo 92.



casos, el test de proporcionalidad¹⁰⁵ se llevará a cabo mediante el **análisis de la legitimidad de la medida, su idoneidad** y su proporcionalidad.¹⁰⁶ 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".¹⁰⁷

252. Independientemente del grado de escrutinio aplicable, el estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige un análisis adicional para detectar

¹⁰⁵ "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."

Jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2017423. Primera Sala. Amparo directo en revisión 83/2015. Seis de abril de dos mil dieciséis. Cinco votos de la Ministra Piña Hernández y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁰⁶ "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES."

Tesis aislada P. VIII/2011. Novena Época. Registro digital: 161302. Pleno. Amparo en revisión 7/2009. Quince de marzo de dos mil once. Once votos de los Ministros Aguirre Anguiano con salvedades; Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza; la Ministra Luna Ramos y el Ministro Aguirre Anguiano reservaron su derecho para formular voto concurrente.

¹⁰⁷ Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las "categorías sospechosas referidas", el examen de igualdad deberá *débil o poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad de configuración del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra "razonablemente relacionados" con un "finalidad legítima" para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

En los Estados Unidos de América este escrutinio es utilizado en casos donde no esté involucrado un derecho fundamental o alguna categoría sospechosa y sea alegado que una distinción o clasificación legal viola el principio de igualdad o la cláusula de igualdad contenidas en la Quinta y Décima Cuarta Enmiendas. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos desde el caso *Gulf, Colorado & Santa Fe Railway Co. v. Ellis* (165 U.S. 150, 1897): "*It is apparent that the mere fact of classification is not sufficient to relieve a statute from the reach of the equality clause of the fourteenth amendment, and that in all cases it must appear not only that a classification has been made, but also that it is one based upon some reasonable ground,—some difference which bears a just and proper relation to the attempted classification,— and is not a mere arbitrary selection*". (Traducción libre: Es evidente que el mero hecho de la clasificación no es suficiente para eximir a una ley del alcance de la cláusula de igualdad de la decimocuarta enmienda, y que en todos los casos



si el acto o la norma estudiada es adecuada, en el sentido de que no tenga defectos de *sobre inclusión* o de *infra inclusión*, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación.¹⁰⁸ 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 que pueda otorgársele legitimidad.¹⁰⁹

253. Expuesto lo anterior, 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 que se haya excluido a algún colectivo de determinado beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.

254. 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*.¹¹⁰

debe aparecer no sólo que se ha hecho una clasificación, sino también que se basa en algún motivo razonable, –alguna diferencia que guarde una relación justa y adecuada con el intento de clasificación– y que no sea una mera selección arbitraria).

¹⁰⁸ "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN."

Jurisprudencia P./J. 28/2011. Novena Época. Registro digital: 161310. Pleno. Amparo en revisión 96/2009. Quince de marzo de dos mil once. Unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza; los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero y Aguirre Anguiano, se reservaron su derecho para formular voto concurrente.

¹⁰⁹ "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD."

Tesis asilada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2007923. Primera Sala. Amparo directo en revisión 1387/2012. Veintidós de enero de dos mil catorce. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Sánchez Cordero (ponente) y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Pardo Rebolledo.

¹¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 61/2016. Resuelta en sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete, por unanimidad de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Pardo Rebolledo, Medina Mora, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales. Ausente: Ministro Franco González Salas.



255. Este análisis supone: **i)** determinar si existe una distinción; **ii)** elegir el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario; y, **iii)** desarrollar cada una de las etapas que supone el test que se ha elegido.

256. Las consideraciones anteriores, fueron sustentadas por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad siguientes:

A) 107/2016, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no tener antecedentes penales", para desempeñar el cargo de comisario municipal o jefe de manzana de Veracruz de Ignacio de Llave, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación;¹¹¹

B) 86/2018, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no tener antecedentes penales" para acceder al cargo de director general del Organismo Descentralizado de Agua Potable de Sonora, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación;¹¹²

C) 50/2019, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "sin antecedentes penales" para formar parte de los Comités de Contraloría Social de Hidalgo, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación;¹¹³

¹¹¹ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales con reserva de voto concurrente, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa.

¹¹² Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (ponente) al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa.

¹¹³ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara



D) 108/2020, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito de "no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves", porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación;¹¹⁴

E) 118/2020, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año" para ser titular de la Jefatura del Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación;¹¹⁵

F) 184/2020, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso" para ser titular de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas de Guanajuato, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación;¹¹⁶

G) 275/2020, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido condenado por algún delito" para

Carrancá, Esquivel Mossa (ponente) en contra de consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa. Ausente: Ministro Aguilar Morales.

¹¹⁴ Resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno. Mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra.

¹¹⁵ Resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente), y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente. En contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Pérez Dayán.

¹¹⁶ Resuelta el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (ponente), Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de la metodología, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología. En contra los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.



integrar el Comité de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación;¹¹⁷ y,

H) 50/2021, en la que se declaró la invalidez de la norma impugnada que preveía el requisito relativo a "no haber sido condenada o condenado por delito intencional" para acceder al cargo de comisario municipal en Guerrero, porque es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación.¹¹⁸

2.3 Inconstitucionalidad del artículo 94, fracción II, de la Ley de la Fiscalía General de la República, en su porción normativa "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año"

257. La Comisión Nacional de Derechos Humanos expone que la generalidad del requisito impugnado implica una prohibición absoluta que impide acceder en igualdad de condiciones al cargo público a personas que en el pasado hayan sido condenadas 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 para ejercer las funciones del cargo, sobre todo tratándose de sanciones o penas que ya pudieron haber sido cumplidas.

258. En el proyecto de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se proponía declarar la invalidez del artículo 94, párrafo segundo, fracción II, de la Ley de la Fiscalía General de la República, en la porción normativa "*y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año*".¹¹⁹

¹¹⁷ Resuelta el diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras Piña Hernández, apartándose de consideraciones, Esquivel Mossa y Ríos Farjat, apartándose de los párrafos veintiocho a treinta, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con anuncio de voto concurrente, González Alcántara Carrancá (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayan apartándose de consideraciones, y Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología.

¹¹⁸ Resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con anuncio de voto concurrente, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente. En contra la Ministra Piña Hernández quien anunció voto particular.

¹¹⁹ **Artículo 94.** La persona titular del Órgano Interno de Control será designada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con el voto de las dos terceras partes de las personas integrantes



259. No obstante, en sesión del Tribunal Pleno celebrada el trece de marzo de dos mil veintitrés, una mayoría de seis votos, emitidos por la señora Ministra Ortiz Ahlf y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldivar Lelo de Larrea, se expresó a favor de la propuesta y por la invalidez de la porción normativa "*no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año*"; mientras que una minoría de cinco votos, emitidos por las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ríos Farjat, quien presentó la propuesta conforme al criterio de la mayoría, y Piña Hernández, y los señores Ministros Laynez Potisek y Perez Dayan, fue en contra y por la validez de la porción impugnada.

260. En consecuencia, dado el resultado obtenido en la votación, con fundamento en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política del País,¹²⁰ y 72, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,¹²¹ se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 94, fracción II, de la Ley de la Fiscalía General de la República, en la porción normativa "*no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año*".

Tema 3. Artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República, que establecen el régimen de responsabilidades administrativas y sanciones aplicable al personal del servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República, en relación con los principios de seguridad jurídica y de legalidad

presentes, conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

"La persona titular del Órgano Interno de Control deberá reunir los siguientes requisitos: ...

"II. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año; ..."

¹²⁰ **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

"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."

¹²¹ **"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."



261. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, porque el sistema de faltas administrativas que regulan se contraponen al previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, a la Constitución Política del País.

262. El concepto de invalidez es esencialmente **fundado**. Para expresar las consideraciones que sustentan esa calificación, se debe señalar en primer término el parámetro de regularidad constitucional en materia de responsabilidades administrativas y, posteriormente, si las normas impugnadas se apartan de dicho parámetro.

3.1 Parámetro de regularidad constitucional en materia de responsabilidades administrativas

263. Para establecer el parámetro de regularidad constitucional en materia de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República es importante tomar en consideración, en primer término, el contenido del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se denomina: "DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES O HECHOS DE CORRUPCIÓN, Y PATRIMONIAL DEL ESTADO."

264. En dicho apartado, el artículo 108 de la Constitución establece que, para efectos de las responsabilidades administrativas, son servidores públicos las personas que forman parte de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.¹²²

¹²² "Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que



265. Por su parte, el artículo 102, apartado A, de la Constitución establece que el Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Asimismo, dispone que dicha Fiscalía General y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.¹²³

266. Derivado de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que las disposiciones contenidas en el título cuarto constitucional son aplicables a las personas servidoras públicas integrantes de la Fiscalía General de la República, en virtud de que dicha institución se encuentra reconocida constitucionalmente como un órgano público autónomo.

267. Aunado a lo anterior, el artículo 109, fracción III, de la propia Constitución establece que a los servidores públicos que incurran en responsabilidad frente al Estado se les aplicarán sanciones administrativas 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.¹²⁴

esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. ..."

¹²³ *Supra* cita 2.

¹²⁴ **"Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ...

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

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

"Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.



268. Asimismo, prevé que dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios monetarios que en su caso haya obtenido el responsable y atendiendo a los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones.

269. En el párrafo tercero de la mencionada fracción III, el Poder Reformador de la Constitución estableció **un régimen especial** para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas, el cual está dirigido **únicamente a los miembros del Poder Judicial de la Federación**, para lo cual señaló que se observará lo previsto en el artículo 94 de la propia Constitución.¹²⁵

270. En ese sentido, se advierte que el Constituyente estableció un régimen general –y homogéneo– de responsabilidades para los servidores públicos, entre los cuales se contemplan aquellos adscritos a la Fiscalía General de la República, para lo cual instituyó una serie de principios y directrices básicas que deberá contener la ley general, con la **única excepción** puesta para los miembros del Poder Judicial de la Federación, quienes se ciñen a un régimen distinto.¹²⁶

"La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control. Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución. Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y ..."

¹²⁵ **Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.

"La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes. ..."

¹²⁶ Muestra de ello es el desarrollo en la normativa secundaria que regula tales cuestiones, como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la



271. Es importante recordar que el veintisiete de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

272. El objeto de dicha reforma fue fijar las reglas y principios para desarrollar un Sistema Nacional Anticorrupción como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

273. A su vez, se previó el Sistema Nacional de Fiscalización como un subsistema fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, con el objeto de que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción no se llevaran a cabo de forma aislada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción.¹²⁷

274. Dentro de las disposiciones reformadas destaca el artículo 73, fracción XXIX-V, constitucional, que esencialmente facultó al Congreso de la Unión para expedir una ley general que distribuyera competencias entre los órdenes de gobierno para establecer: **a)** las responsabilidades administrativas de los servidores públicos; **b)** sus obligaciones; **c)** las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran; **d)** las sanciones que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves; y, **e)** los procedimientos para su aplicación.¹²⁸

275. En cumplimiento a la citada reforma constitucional, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley

Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas; el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la carrera judicial, entre otros instrumentos.

¹²⁷ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados.

¹²⁸ *Supra* cita 51.



General de Responsabilidades Administrativas, cuyo objeto reproduce los propósitos para los que fue emitida, esto es, distribuir 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, así como los procedimientos para su aplicación.¹²⁹

276. Posteriormente, el siete de octubre de dos mil veinte, se presentó ante el Pleno del Senado una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, también se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, y se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales.

277. En la exposición de motivos de dicha iniciativa se destacó, entre otras cuestiones, la necesidad de establecer procedimientos relativos al incumplimiento de funciones por parte de los servidores públicos adscritos a esa Fiscalía para dar lugar al requerimiento por parte del Ministerio Público a su superior jerárquico con el propósito de iniciar los procedimientos de responsabilidades o disciplinarios que correspondan, sin perjuicio de la responsabilidad penal que en su caso pudiere resultar.¹³⁰

278. Con base en lo anterior, el veinte de mayo de dos mil veintiuno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expidió la Ley de la Fiscalía General de la República, se abrogó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales.¹³¹

¹²⁹ "Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir 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, así como los procedimientos para su aplicación."

¹³⁰ *Supra* cita 8.

¹³¹ Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de dos mil veintiuno.



279. De todo lo expuesto, se concluye que si bien el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer un régimen complementario y no paralelo de responsabilidades administrativas del personal del servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República, lo cierto es que el parámetro de regularidad constitucional se integra por el contenido de título cuarto, artículos 108 y 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 73, fracción XXIX-V, del mismo ordenamiento, en relación con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

280. Dada esta dualidad de atribuciones concedidas al Congreso de la Unión para legislar de forma general en materia de responsabilidades administrativas y de manera complementaria para las personas servidoras públicas adscritas a la Fiscalía General de la República, se advierte que el Constituyente estableció directrices constitucionales muy específicas, entre las cuales destacan las siguientes:

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

b) Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

c) Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, custodia y aplicación de recursos públicos.

d) La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

e) Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u



omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

281. De dichos lineamientos constitucionales se advierte que la ley deberá establecer **faltas graves** y **demás faltas (no graves)**, y dispone de un tratamiento diferenciado para cada una de éstas.

282. Esta distinción tiene el propósito de verificar un tratamiento diferenciado porque en el caso de las **faltas graves**, serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa. Mientras que las restantes **faltas (no graves)**, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

283. Por su parte, el mismo Congreso de la Unión en la Ley de la Fiscalía General de la República, en el título VII, denominado "Responsabilidades, faltas administrativas y medidas disciplinarias", en cuyo capítulo I, que lleva por título "Responsabilidades de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General", estableció que **la persona titular de la Fiscalía General**, así como **todas las demás personas servidoras públicas de la Fiscalía General**, con independencia de la relación jurídica que sostengan con la misma, estarán sujetas a las responsabilidades administrativas a que se refiere la Ley General de Responsabilidades Administrativas.¹³²

¹³² "Artículo 70. A la persona titular de la Fiscalía General le serán aplicables los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, en los términos que dispone la Constitución.

"La persona titular de la Fiscalía General, así como todas las demás personas servidoras públicas de la Fiscalía General, con independencia de la relación jurídica que sostengan con la misma, estarán sujetas a las responsabilidades administrativas a que se refiere la Ley General de Responsabilidades Administrativas."



284. En ese mismo sentido, en el capítulo II, que se titula "Faltas administrativas y sus sanciones", el artículo 71 prevé que las personas servidoras públicas de la Fiscalía General estarán sujetas al régimen de responsabilidades de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y a las disposiciones especiales que establece la misma ley. En esos términos, el Congreso de la Unión reiteró la remisión a la citada ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos pertenecientes a la Fiscalía General en los preceptos 22, 24, 61, 70, 75, 79 y 93 de la propia Ley de la Fiscalía.¹³³

285. En ese entendimiento, este Tribunal Pleno considera que para armonizar el régimen de responsabilidades administrativas de las personas servidoras

¹³³ "**Artículo 22.** Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 111 de la Constitución y por la **Ley General de Responsabilidades Administrativas**, en caso de que se impute algún delito a la persona titular de la Fiscalía General, se procederá de la siguiente manera: ..."

"**Artículo 24.** La persona titular de la Fiscalía General sólo podrá ser removida por la persona titular del Ejecutivo Federal por incurrir en alguna de las causas graves contempladas en el Capítulo II del Título Tercero de la **Ley General de Responsabilidades Administrativas** o por la comisión de uno o más delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa en términos del artículo 19 de la Constitución y 167 del Código Nacional o por los supuestos siguientes: ..."

"**Artículo 61.** Las relaciones jurídicas entre la Fiscalía General y su personal terminarán por las causas siguientes: ..."

"**III.** Destitución, en los términos que señale la **Ley General de Responsabilidades Administrativas** y la presente Ley; ..."

"**Artículo 70.** ... La persona titular de la Fiscalía General, así como todas las demás personas servidoras públicas de la Fiscalía General, con independencia de la relación jurídica que sostengan con la misma, estarán sujetas a las responsabilidades administrativas a que se refiere la **Ley General de Responsabilidades Administrativas.**"

"**Artículo 75.** Las sanciones por faltas administrativas del personal de la Fiscalía General que forme parte del servicio profesional de carrera de la rama administrativa, por el incumplimiento de las obligaciones a que refiere el artículo 47 de esta Ley, serán impuestas por el Órgano Interno de Control conforme a la competencia y procedimiento previsto por la **Ley General de Responsabilidades Administrativas.** ..."

"**Artículo 79.** Para todo lo no dispuesto en el presente Capítulo, serán aplicables supletoriamente las disposiciones de la **Ley General de Responsabilidades Administrativas** y en el procedimiento de responsabilidad administrativa, será lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo."

"**Artículo 93.** Serán facultades del Órgano Interno de Control las siguientes:

"**I.** Las que contempla la **Ley General de Responsabilidades Administrativas** y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, dentro de las que se encuentran las relativas a inscribir y mantener actualizada la información correspondiente del Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, de todas las personas servidoras públicas de la Fiscalía General; ..."



públicas de la Fiscalía General de la República el Congreso de la Unión no puede determinar un régimen especial o de excepción, sino un **régimen complementario** determinado a partir de las particularidades y las necesidades de un organismo de carácter federal con funciones sumamente específicas, siempre y cuando éste no hubiera sido desarrollado ya por la ley general y no se contraponga a su contenido. Sobre todo en aspectos como la clasificación de las faltas graves y no graves, las sanciones y los procedimientos ya determinados por el mismo Congreso Federal en la citada ley general.

286. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, y que el Congreso de la Unión **deberá expedir leyes sobre el trabajo**, las cuales regirán para los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales.¹³⁴

287. Sin embargo, del precepto constitucional invocado en el párrafo que antecede no se advierte que el Constituyente estableciera un régimen especial ni diferenciado de responsabilidades administrativas para las personas que prestan un servicio público en dichas entidades gubernamentales, sino un régimen laboral específico para dichos trabajadores al servicio del Estado.

3.2 Inconstitucionalidad del sistema normativo previsto en los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República

288. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, porque el sistema de faltas administrativas que regulan se contraponen al previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, a la Constitución Política del País.

289. En específico, señala que los artículos impugnados prevén un régimen de responsabilidades administrativas aplicable al personal del servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República, al margen de lo que

¹³⁴ *Supra* cita 34.



dispone la ley general, pues establecen diversas infracciones en las que pueden incurrir las y los servidores públicos que integran el servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República que se contraponen con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, incluso la suspensión y remoción de dichos servidores públicos varía el régimen de sanciones y de competencia de las autoridades para su imposición.

290. Para la Comisión accionante el sistema normativo impugnado omite establecer una clasificación entre infracciones graves y no graves, lo que se contrapone con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y trasciende a la competencia de la autoridad encargada de imponerlas, debido a que la calificación de las faltas determina si la sustanciación se llevará por los órganos internos de control o por el órgano fiscalizador y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

291. El concepto de invalidez es sustancialmente **fundado**. Para evidenciar dicha calificación es necesario invocar nuevamente el contenido de los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República que prevé las faltas administrativas y sus sanciones, al tenor siguiente:

"Artículo 71. Las personas servidoras públicas de la Fiscalía General estarán sujetas al régimen de responsabilidades de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y a las disposiciones especiales que establece esta Ley.

"La persona servidora pública que forme parte del servicio profesional de carrera cuando incumpla o transgreda el contenido de las obligaciones previstas en los artículos 47 y 48, de este ordenamiento, incurrirá en faltas administrativas por lo que serán causas de responsabilidad administrativa, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad y sanción a que haya lugar, prevista en las disposiciones normativas y administrativas aplicables."

"Artículo 72. La persona servidora pública que forme parte del servicio profesional de carrera de la rama sustantiva e incurra en faltas administrativas por incumplimiento o transgresión al contenido de las obligaciones previstas en los artículos 47 y 48, se le sancionará, según la gravedad de la infracción, con:

"I. Amonestación privada;



"II. Amonestación pública;

"III. Suspensión de empleo cargo o comisión hasta por 90 días sin goce de sueldo, o

"IV. Remoción.

"Lo anterior, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad y sanción a que haya lugar, previstas en las disposiciones legales aplicables."

"Artículo 73. A la persona que incurra en las faltas administrativas señaladas en el artículo anterior, se le impondrá la remoción en los casos de incumplimiento de las obligaciones establecidas en las fracciones I, cuando tenga como consecuencia violaciones graves a los derechos humanos IV, VII, VIII incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), X, XII, del artículo 47, y las fracciones IV, VI y VII del artículo 48 de esta Ley."

"Artículo 74. En los casos de reincidencia, además de las sanciones que correspondan de conformidad con el artículo 73 de esta Ley, se impondrá multa de cincuenta a mil veces la Unidad de Medida y Actualización vigente.

"Para los efectos de esta Ley se considerará reincidente a la persona servidora pública que habiendo sido declarada responsable, mediante resolución administrativa firme, dentro del plazo de cinco años contados a partir de la fecha de dicha resolución, vuelva a realizar la misma conducta u otra que merezca sanción por responsabilidad administrativa."

"Artículo 75. Las sanciones por faltas administrativas del personal de la Fiscalía General que forme parte del servicio profesional de carrera de la rama administrativa, por el incumplimiento de las obligaciones a que refiere el artículo 47 de esta Ley, serán impuestas por el Órgano Interno de Control conforme a la competencia y procedimiento previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"Lo anterior, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad y sanción a que haya lugar, previstas en las disposiciones legales aplicables."



"Artículo 76. Para la imposición de las sanciones administrativas serán tomados en consideración los elementos siguientes:

"I. La gravedad de la conducta que se atribuya a la persona servidora pública;

"II. La necesidad de suprimir conductas y/o prácticas que afecten la imagen y el debido funcionamiento de la Fiscalía General;

"III. La reincidencia de la persona responsable;

"IV. El nivel jerárquico, el grado académico y la antigüedad en el servicio;

"V. Las circunstancias y medios de ejecución;

"VI. Las circunstancias socioeconómicas de la persona servidora pública, y

"VII. En su caso, el monto del beneficio obtenido a raíz de la conducta sancionada; o bien, el daño o perjuicio económico ocasionado con el incumplimiento de las obligaciones."

"Artículo 77. El Órgano Interno de Control impondrá la sanción que corresponda en los casos de los artículos 72, 73 y 74 de esta Ley, conforme al procedimiento siguiente:

"I. Se iniciará de oficio o, por queja presentada ante el Órgano Interno de Control, por las personas titulares de las Fiscalías Especializadas, fiscalías o unidades administrativas o la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos, o por vista que realicen las personas servidoras públicas adscritas a las unidades administrativas, en el ejercicio de sus atribuciones, previo desahogo de las diligencias de investigación que estimen pertinentes y que permitan advertir la existencia de la falta administrativa y la probabilidad de que la persona servidora pública participó en su comisión;

"II. Las quejas o vistas que se formulen deberán estar apoyadas en los elementos de prueba suficientes para advertir las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión en que pudo haber ocurrido el incumplimiento de las obligaciones a cargo del personal sustantivo de la Institución;



"III. Con una copia de la queja o de la vista y sus anexos, o bien, con los registros electrónicos de los mismos, se correrá traslado a la persona servidora pública, para que en un término de quince días hábiles formule un informe sobre los hechos y rinda las pruebas correspondientes. El informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en la queja o en la vista, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore por no ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar;

"IV. Al momento de correrle traslado, se le hará saber su derecho a no declarar en su contra, ni a declararse culpable; así como para defenderse personalmente o ser asistido por una persona defensora perita en la materia. En caso de que no cuente con una persona defensora, le será asignado una persona defensora de oficio;

"V. De igual forma, se citará a la persona servidora pública a una audiencia, misma que deberá celebrarse en un plazo no menor de veinte ni mayor de treinta días posteriores a la fecha de la citación, en la que se desahogarán las pruebas respectivas si las hubiere, y se recibirán sus alegatos, por sí o por medio de su persona defensora.

"Una vez verificada la audiencia y desahogadas las pruebas, el Órgano Interno de Control, dentro de los cuarenta días hábiles siguientes, emitirá la determinación sobre la existencia o no de la responsabilidad, y en su caso impondrá a la persona responsable la sanción correspondiente;

"VI. Si del resultado de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad a cargo de la persona presunta responsable o de otras, se podrá disponer la práctica de investigaciones y acordar la celebración de otra u otras audiencias, y

"VII. En cualquier momento, previo o posterior a la celebración de la audiencia, el Órgano Interno de Control, podrá determinar la suspensión temporal de la persona sujeta al procedimiento, como medida cautelar, siempre que a su juicio así convenga para la conducción o continuación de las investigaciones, la cual cesará si así lo resuelve, el Órgano Interno de Control, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere este artículo.



"La suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, lo cual se hará constar expresamente en la determinación de la misma. Mientras dure la suspensión temporal se deberán decretar, al mismo tiempo, las medidas necesarias que le garanticen a la persona presunta responsable mantener su mínimo vital y de sus dependientes económicos, la cual deberá ser equivalente al treinta por ciento de sus percepciones netas y nunca inferior al salario tabular más bajo que se cubra en la Institución.

"Si la persona servidora pública suspendida conforme a esta fracción no resultare responsable será restituida en el goce de sus derechos."

"Artículo 78. La resolución que se emita en el procedimiento a que refiere el artículo 77 de esta Ley, será notificada a todas las partes."

"Artículo 79. Para todo lo no dispuesto en el presente Capítulo, serán aplicables supletoriamente las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en el procedimiento de responsabilidad administrativa, será lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo."

292. Las normas reproducidas sujetan a las personas servidoras públicas que formen parte del servicio profesional de carrera de la Fiscalía General tanto al régimen de responsabilidades de la Ley General de Responsabilidades Administrativas como a lo establecido por la ley impugnada.

293. Este último régimen, impugnado en el presente asunto, sanciona con amonestaciones privada o pública, suspensión o remoción y multa (en casos de reincidencia) a quien transgreda las obligaciones previstas en los artículos 47 y 48 de la propia ley, preceptos que prevén las obligaciones de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República, específicamente agentes de la Policía Federal Ministerial, peritas y analistas.

294. Con el propósito de evidenciar si el legislador federal altera o no lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a continuación se presenta una tabla en la que se confrontan ambos ordenamientos, la cual precisa si existe o no correspondencia entre ellos en cuanto a la clasificación de conductas graves y no graves:



Ley de la Fiscalía General de la República	Ley General de Responsabilidades Administrativas
Faltas no graves	Faltas no graves
<p>"Artículo 71. ... La persona servidora pública que forme parte del servicio profesional de carrera cuando <u>incumpla o transgreda el contenido de las obligaciones previstas en los artículos 47 y 48</u>, de este ordenamiento, <u>incurrirá en faltas administrativas</u> por lo que serán causas de responsabilidad administrativa, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad y sanción a que haya lugar, prevista en las disposiciones normativas y administrativas aplicables."</p>	<p>"Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa <u>no grave</u> el servidor público cuyos actos u omisiones <u>incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:</u></p>
<p>"Artículo 47. Son obligaciones de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General, las siguientes:</p>	
<p>"Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos (art. 47, f. I).</p>	<p>"Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley (art. 49, f. I)</p>
<p>"Cumplir con diligencia, en tiempo y forma, su participación en la investigación y persecución del delito y demás atribuciones de la Fiscalía General (art. 47, f. II).</p>	<p>"Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente Ley (art. 49, f. II)</p>
<p>"Abstenerse de realizar actos u omisiones que afecten la buena imagen o prestigio de la Fiscalía General (art. 47, f. III).</p>	<p>"Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.</p> <p>"En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley (art. 49, f. III)</p>



<p>"Preservar el secreto, reserva y confidencialidad, en términos de las disposiciones aplicables, de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan (art. 47, f. IV).</p>	<p>"Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley (art. 49, f. IV)</p>
<p>"Prestar auxilio a las personas que hayan sido víctimas de algún delito. Su actuación deberá ser congruente, oportuna y proporcional al hecho (art. 47, f. V).</p>	<p>"Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos (art. 49, f. V)</p>
<p>"Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminación a persona alguna (art. 47, f. VI).</p>	<p>"Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo (art. 49, f. VI).</p>
<p>"Impedir, por los medios que tuvieren a su alcance y en el ámbito de sus atribuciones, que se infrinjan, toleren o permitan actos de tortura física o psicológica u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes (art. 47, f. VII)</p>	<p>"Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables (art. 49, f. VII).</p>
<p>"Abstenerse de Desempeñar empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública, poder legislativo, judicial u órgano constitucional autónomo, en alguno de los órdenes de gobierno, así como trabajos o servicios en instituciones privadas cuando resulten incompatibles o representen un conflicto de interés con sus funciones públicas. Los remunerados de carácter docente, científico u honorario en todos los casos deberán ser comunicados por escrito, a la persona superior inmediata para contar con la autorización de la persona titular de la Fiscalía General o de la persona servidora pública que se determine en el Estatuto orgánico [art. 47, f. VIII, a)]</p>	<p>"Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte (art. 49, f. VIII).</p>



<p>"Abstenerse de ordenar o realizar la detención o retención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en la Constitución y en los ordenamientos legales aplicables [art. 47, f. VIII, b)].</p>	<p>"Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad (art. 49, f. IX).</p>
<p>"Abstenerse de desempeñar sus funciones con el auxilio de personas no autorizadas por las disposiciones aplicables [art. 47, f. VIII, c)].</p>	<p>"Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés (art. 49, f. X).</p>
<p>"Abstenerse de abandonar las funciones, comisión o servicio que tengan (sic) encomendado, sin causa justificada [art. 47, f. VIII, d)].</p>	<p>"Los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el Capítulo siguiente, cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un Ente público (art. 50)."</p>
<p>"Abstenerse de permitir el acceso a las investigaciones a quienes no tengan derecho en términos de lo que establece la Constitución y demás disposiciones legales aplicables [art. 47, f. VIII, e)].</p>	<p style="text-align: center;">Faltas graves</p> <p>Capítulo II. De las faltas administrativas graves de los Servidores Públicos</p> <p>Artículo 51. Las conductas previstas en el presente Capítulo constituyen Faltas admi-</p>



"Abstenerse de ejercer su técnica o profesión en actividades diversas al ejercicio de sus funciones en el servicio público de la Fiscalía General, por sí o por interpósita persona, salvo en causa propia, de su persona cónyuge, concubina, conviviente, de sus personas ascendientes o descendientes, de sus personas consanguíneas colaterales hasta el cuarto grado o de las personas con las que tenga parentesco legal o por afinidad hasta el cuarto grado [art. 47, f. VIII, f)].

"Abstenerse de ejercer o desempeñar las funciones de persona depositaria o apoderada judicial, síndica, administradora, árbitra o arbitradora, interventora en quiebra o concurso, o cualquiera otra función que no sea inherente a su desempeño en el servicio público [art. 47, f. VIII, g)].

nistrativas graves de los Servidores Públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión.

"Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

"También incurrirá en cohecho, el servidor público que se abstenga de devolver el pago en demasía de su legítima remuneración de acuerdo a los tabuladores que al efecto resulten aplicables, dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción (art. 52).

"Cometerá peculado el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

"En términos de lo dispuesto por el párrafo anterior, los servidores públicos no podrán disponer del servicio de miembros de alguna corporación policiaca, seguridad pública o de las fuerzas armadas, en el ejercicio de sus funciones, para otorgar



	<p>seguridad personal, salvo en los casos en que la normativa que regule su actividad lo contemple o por las circunstancias se considere necesario proveer de dicha seguridad, siempre que se encuentre debidamente justificada a juicio del titular de las propias corporaciones de seguridad y previo informe al Órgano interno de control respectivo o a la Secretaría (art. 53).</p>
<p>"Abstenerse de ejecutar actos de molestia no justificados [art. 47, f. VIII, h)].</p>	<p><u>"Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.</u></p> <p><u>"Se considerará desvío de recursos públicos, el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, del pago de una remuneración en contravención con los tabuladores que al efecto resulten aplicables, así como el otorgamiento o autorización, para sí o para otros, de pagos de jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos que no estén previstos en ley, decreto legislativo, contrato colectivo, contrato ley o condiciones generales de trabajo. (art. 54)</u></p>
<p>"Abstenerse de abrir y desarrollar investigaciones sin sustento jurídico [art. 47, f. VIII, i)].</p>	<p>"Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento (art. 55).</p>
<p>"Abstenerse de dar a conocer, entregar, revelar, publicar, transmitir, exponer, remitir, distribuir, videograbar, audiogra-</p>	<p>"Incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o servidor público que ejerza atribuciones que no tenga confe-</p>



bar, fotografiar, reproducir, comercializar, intercambiar o compartir a quien no tenga derecho, documentos, constancias, información, imágenes, audios, videos, indicios, evidencias, objetos o cualquier instrumento que obre en una carpeta de investigación o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean reservados o confidenciales [art. 47, f. VIII, j)].

ridas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público; así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 20 Ter, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (art.57)

"Observar un trato respetuoso con todas las personas debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población (art. 47, f. IX).

"Incorre en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.

"Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.

"Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos (art. 58).

"Desempeñar su función sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente, rechazando y denunciando cualquier acto de corrupción del que tengan conocimiento (art. 47, f. X).

"Será responsable de contratación indebida el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad



	<p>competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional.</p> <p>"Incurrirá en la responsabilidad dispuesta en el párrafo anterior, el servidor público que intervenga o promueva, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación de personas para el servicio público en función de intereses de negocios (art. 59)</p>
<p><u>"Utilizar los recursos económicos que se les entreguen con motivo de sus funciones para los fines a que están afectos y, en su caso, reembolsar los excedentes de conformidad con las disposiciones aplicables (art. 47, f. XI).</u></p>	<p>"Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés (art. 60).</p>
<p>"Velar por la vida e integridad física y psicológica de las personas detenidas o puestas a su disposición, así como de las personas víctimas (art. 47, f. XII).</p>	<p>"Comete simulación de acto jurídico el servidor público que utilice personalidad jurídica distinta a la suya para obtener, en beneficio propio o de algún familiar hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad, recursos públicos en forma contraria a la ley.</p> <p>"Esta falta administrativa se sancionará con inhabilitación de cinco a diez años (art. 60 Bis).</p>
<p>"Registrar en los sistemas que disponga el Estatuto orgánico, los datos de las actividades o investigaciones que realizan y rendir los informes que prevén las disposiciones aplicables (art. 47, f. XIII).</p>	<p>"Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier bene-</p>



	<p>ficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley (art. 61).</p>
<p>"Remitir a la instancia que corresponda la información recopilada en el cumplimiento de sus funciones, para su análisis y registro (art. 47, f. XIV).</p>	<p>"Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento (art. 62)</p>
<p>"Realizar, en los términos que determinen las disposiciones aplicables, tareas de búsqueda, recopilación y análisis de información (art. 47, f. XV).</p>	<p>"Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables (art. 63).</p>
<p>"Obedecer las órdenes que conforme a derecho les dicten las personas superiores jerárquicas (art. 47, f. XVI).</p>	<p>"Cometerá nepotismo el servidor público que, valiéndose de las atribuciones o facultades de su empleo, cargo o comisión, directa o indirectamente, designe, nombre o intervenga para que se contrate como personal de confianza, de estructura, de base o por honorarios en el ente público en que ejerza sus funciones, a personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado, o vínculo de matrimonio o concubinatio (art. 63 Bis).</p>
<p>"Resguardar la documentación e información que por razón de sus funciones tengan bajo su responsabilidad o a la cual tengan acceso (art. 47, f. XVII).</p>	<p>"Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente Ley y demás disposiciones aplicables (art. 64, f. I).</p>



<p>"Emplear el equipo y elementos que se les asigne con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de sus funciones, así como preservarlos y conservarlos y, en su caso, devolverlos en los términos de las disposiciones aplicables (art. 47, f. XVIII)."</p>	<p>"Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción (art. 64, f. II).</p>
<p>"Artículo 48. Además de lo señalado en el artículo 47 de esta Ley, las personas agentes de la Policía Federal Ministerial, personas peritas y personas analistas tendrán las obligaciones siguientes:</p>	<p>"Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley (art. 64, f. III).</p>
<p>"Registrar los datos de las actividades e investigaciones que realicen y rendir los informes señalados en los protocolos de actuación (art. 48, f. I).</p>	<p>"Son faltas administrativas graves las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana (art. 64 Bis)."</p>
<p>"Remitir a la instancia que corresponda la información recopilada en el cumplimiento de sus funciones o en el desempeño de sus actividades, para su análisis y registro (art. 48, f. II).</p>	
<p>"Apoyar a las autoridades de procuración de justicia cuando se requiera en la investigación y persecución de delitos, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones aplicables (art. 48, f. III).</p>	
<p>"Ejecutar mandamientos judiciales y ministeriales que les sean asignados, así como aquellos de los que tengan conocimiento con motivo de sus funciones y en el marco de sus facultades (art. 48, f. IV).</p>	
<p>"Obedecer las órdenes de las personas superiores jerárquicas, o de quienes ejerzan sobre ellos funciones de mando y cumplir con todas sus obligaciones (art. 48, f. V).</p>	



<p>"Hacer uso de la fuerza en el ejercicio de sus funciones atendiendo a los principios de racionalidad, necesidad, legalidad, oportunidad, proporcionalidad, congruencia, responsabilidad y respeto a los derechos humanos, apegándose a las disposiciones normativas y administrativas aplicables, con el fin de preservar la vida, la integridad, bienes y derechos de las personas, así como mantener y restablecer el orden y la paz pública (art. 48, f. VI).</p>	
<p>"Permanecer en las instalaciones de la Fiscalía General en que se le indique, en cumplimiento del arresto que les sea impuesto de conformidad con las normas aplicables (art. 48, f. VII)</p>	
<p>"Hacerse responsables, mantener, cuidar y proteger el buen estado del armamento y municiones, así como material y equipo que se le asigne con motivo de sus funciones, haciendo uso racional de ellos sólo en el desempeño del servicio (art. 48, f. VIII)."</p>	

295. De la tabla anterior se destaca que el artículo 49, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé que incurrirá en falta administrativa **no grave** el servidor público que incumpla con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas.

296. Por su parte, los artículos 47 y 48 de la Ley de la Fiscalía General de la República, cuyo incumplimiento sancionan las normas impugnadas, contienen las obligaciones a cargo de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General y, en específico, de los agentes de la Policía Federal Ministerial, peritos y analistas.

297. Esto en principio evidencia que el legislador únicamente remitió a las obligaciones previstas en la Ley de la Fiscalía General de la República y consideró que **su incumplimiento constituye una infracción**, tal como lo prevé el artículo 49, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



298. No obstante, lo cierto es que existen diversas contradicciones entre las normas analizadas y lo previsto en la ley general que impactan en la validez del sistema normativo analizado.

299. Para evidenciar lo anterior, se destaca que los artículos 109, fracción III, de la Constitución Política del País y 10 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevén que las **faltas administrativas graves** serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente, y que las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.¹³⁵

¹³⁵ **Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ...

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

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

"La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

"Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución."

Artículo 10. Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.

"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley.



300. Como lo señala la Comisión accionante, **las normas impugnadas no precisan si las faltas ahí contenidas son graves o no**; sin embargo, el artículo 75 impugnado señala que las sanciones por incumplimiento a las obligaciones previstas en el artículo 47 de esa ley serán impuestas por el Órgano Interno de Control conforme a la competencia y procedimiento previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas; asimismo, el diverso 77 impugnado dispone que el Órgano Interno de Control impondrá la sanción que corresponda en los casos de los artículos 72, 73 y 74 de dicha ley, lo que genera una interpretación inicial de que tales infracciones se consideran como **no graves**.

301. A pesar de lo anterior, el artículo 47 de la Ley de la Fiscalía General de la República contiene conductas cuyo incumplimiento, según lo ordenado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, **constituyen conductas graves**. En específico, se destacan las fracciones IX, X y XI (reproducidas en el cuadro que antecede).

302. La fracción IX impone la obligación a las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico, realice la población. En contraste, el artículo 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (reproducido en el cuadro anterior), regula como **grave** la referida conducta, al prever que incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.

303. Por su parte, la fracción X del artículo 47 de la Ley de la Fiscalía General de la República impone la obligación de desempeñar la función sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente, rechazando y denunciando cualquier acto de corrupción del que tengan

"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de Faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la Autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta Ley. ..."



conocimiento. La inobservancia a dicha obligación está prevista como una conducta **grave** (cohecho) en el artículo 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

304. La fracción XI del artículo 47 de la Ley de la Fiscalía General de la República impone la obligación de utilizar los recursos económicos que se entreguen con motivo del ejercicio de las funciones para los fines a que están afectos y, en su caso, reembolsar los excedentes de conformidad con las disposiciones aplicables. La inobservancia a esta obligación está prevista como una conducta **grave** (desvío de recursos públicos) en el artículo 54 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

305. Lo anterior denota que el legislador federal no sólo adaptó las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas a la ley impugnada, sino que **catalogó de forma distinta diversas faltas, para ser atendidas por los órganos internos de la Fiscalía**, circunstancia que trastoca las competencias previstas en la legislación general, lo que, a su vez, trasciende al desconocimiento del artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política del País.¹³⁶

306. Como se precisó en el apartado que antecede, este Tribunal Pleno considera que, conforme al parámetro de regularidad constitucional aplicable en materia de responsabilidades administrativas, el Congreso de la Unión no puede alterar la clasificación de los supuestos de responsabilidad administrativa de forma diversa a los previstos en la ley general, sino que, atendiendo a las necesidades y a las especificidades de las funciones que desempeñan las personas integrantes del servicio profesional de carrera de la Fiscalía General, podrá establecer reglas complementarias para su personal.

307. Por lo expuesto, el artículo 71 de la Ley de la Fiscalía General de la República resulta contrario al referido parámetro de regularidad constitucional, particularmente a los artículos 108, 109, fracción III, y 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 49, 52, 54 y 57, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹³⁶ *Supra* cita 51.



308. Además, existe otra contradicción derivada de que el artículo 72, fracción III, impugnado señala que la persona servidora pública que forme parte del servicio profesional de carrera de la rama sustantiva e incurra en faltas administrativas por incumplimiento o transgresión al contenido de las obligaciones previstas en los artículos 47 y 48 se le sancionará, según la gravedad de la infracción, con **suspensión de empleo cargo o comisión hasta por noventa días sin goce de sueldo**, entre otras sanciones.

309. Lo anterior contradice abiertamente lo ordenado en el artículo 75, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que prevé la suspensión del empleo, cargo o comisión de **uno a treinta días naturales como sanción por faltas administrativas no graves**. Esto es, la norma impugnada prevé una suspensión por un plazo claramente mayor al contenido en la ley general.

310. También se contraponen con lo que dispone la ley general lo ordenado en el artículo 74 impugnado, relativo a que en los casos de **reincidencia**, además de las sanciones que correspondan de conformidad con el diverso 73, **se impondrá multa de cincuenta a mil veces la Unidad de Medida y Actualización vigente** y que, para efectos de esa ley, se considerará reincidente a la persona servidora pública que, habiendo sido declarada responsable mediante resolución administrativa firme, dentro del plazo de cinco años contados a partir de la fecha de dicha resolución, vuelva a realizar la misma conducta **u otra que merezca sanción por responsabilidad administrativa**.

311. Lo precisado, porque el artículo 76, segundo párrafo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas considera reincidente a quien habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y hubiere causado ejecutoria, **cometa otra del mismo tipo**, sin que limite lo anterior al plazo de cinco años a partir de la primera sanción. Lo que evidencia que la norma impugnada establece un plazo que no fue incorporado en la ley general y regula la reincidencia **ante cualquier tipo de falta previa** y no de la misma naturaleza, por lo cual se aparta del parámetro establecido para considerar reincidente a la persona que haya cometido una infracción.

312. Asimismo, la norma impone una sanción extra (multa) por casos de **reincidencia en faltas no graves**, que no está prevista en la ley general pues,



como se expuso, en ésta sólo se prevén las amonestaciones pública y privada, la suspensión, la destitución y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, y si bien es cierto que la ley general prevé la reincidencia como elemento a considerar para imponer la sanción, lo cierto es que, a partir de ésta, el artículo 76 citado sólo ordena que la pena que se imponga no sea igual o menor a la fijada con anterioridad, **pero no prevé la posibilidad de añadir una pena económica.**¹³⁷

313. Por su parte, en cuanto al procedimiento para imponer las sanciones derivadas de infracciones administrativas, se destaca que el artículo 10 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que tratándose de faltas administrativas **no graves**, las secretarías y los órganos internos de control serán competentes para iniciar, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa **en los términos previstos en dicha ley.**

314. La Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su libro segundo, regula el procedimiento respectivo, que se integra por diversas etapas en las que se prevé el desahogo de la investigación, la calificación de la conducta como grave o no grave, la elaboración del informe de probable responsabilidad, la separación entre autoridad investigadora y sustanciadora, el inicio del procedimiento (a partir de la entrega del informe de probable responsabilidad), el desahogo de pruebas y el dictado de la resolución respectiva.

315. Por otro lado, el artículo 77 impugnado prevé un procedimiento específico para que el órgano interno de control imponga las sanciones que correspondan por las infracciones previstas en la Ley de la Fiscalía General de la República, el cual difiere del previsto en la ley general, como se advierte de la siguiente comparación:

¹³⁷ **Artículo 76.** Para la imposición de las sanciones administrativas serán tomados en consideración los elementos siguientes: ...

En caso de reincidencia de Faltas administrativas no graves, la sanción que imponga el Órgano interno de control no podrá ser igual o menor a la impuesta con anterioridad.



Ley de la Fiscalía General de la República	Ley General de Responsabilidades Administrativas
<p>"Artículo 77. El Órgano Interno de Control impondrá la sanción que corresponda en los casos de los artículos 72, 73 y 74 de esta Ley, conforme al procedimiento siguiente:</p> <p>"I. Se iniciará de oficio o, por queja presentada ante el Órgano Interno de Control, por las personas titulares de las Fiscalías Especializadas, fiscalías o unidades administrativas o la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos, o por vista que realicen las personas servidoras públicas adscritas a las unidades administrativas, en el ejercicio de sus atribuciones, previo desahogo de las diligencias de investigación que estimen pertinentes y que permitan advertir la existencia de la falta administrativa y la probabilidad de que la persona servidora pública participó en su comisión;</p> <p>"II. Las quejas o vistas que se formulen deberán estar apoyadas en los elementos de prueba suficientes para advertir las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión en que pudo haber ocurrido el incumplimiento de las obligaciones a cargo del personal sustantivo de la Institución;</p> <p>"III. Con una copia de la queja o de la vista y sus anexos, o bien, con los registros electrónicos de los mismos, se correrá traslado a la persona servidora pública, para que en un término de quince días hábiles formule un informe sobre los hechos y rinda las pruebas correspondientes. El informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en la queja o en la vista, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore por no ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar;</p>	<p>"Artículo 91. La investigación por la presunta responsabilidad de Faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos.</p> <p>"Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones."</p> <p>"Artículo 93. La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de Faltas administrativas, y podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezcan las Autoridades investigadoras, lo anterior sin menoscabo de la plataforma digital que determine, para tal efecto, el Sistema Nacional Anticorrupción."</p> <p>"Artículo 96. Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras.</p> <p>"La Autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos, sin perjuicio de poder ampliarlo por causas debidamente justificadas, cuando así lo soliciten los interesados. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente.</p>



"IV. Al momento de correrle traslado, se le hará saber su derecho a no declarar en su contra, ni a declararse culpable; así como para defenderse personalmente o ser asistido por una persona defensora perita en la materia. En caso de que no cuente con una persona defensora, le será asignado una persona defensora de oficio;

"V. De igual forma, se citará a la persona servidora pública a una audiencia, misma que deberá celebrarse en un plazo no menor de veinte ni mayor de treinta días posteriores a la fecha de la citación, en la que se desahogarán las pruebas respectivas si las hubiere, y se recibirán sus alegatos, por sí o por medio de su persona defensora.

"Una vez verificada la audiencia y desahogadas las pruebas, el Órgano Interno de Control, dentro de los cuarenta días hábiles siguientes, emitirá la determinación sobre la existencia o no de la responsabilidad, y en su caso impondrá a la persona responsable la sanción correspondiente;

"VI. Si del resultado de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad a cargo de la persona presunta responsable o de otras, se podrá disponer la práctica de investigaciones y acordar la celebración de otra u otras audiencias, y

"VII. En cualquier momento, previo o posterior a la celebración de la audiencia, el Órgano Interno de Control, podrá determinar la suspensión temporal de la persona sujeta al procedimiento, como medida cautelar, siempre que a su juicio así convenga para la conducción o continuación de las investigaciones, la cual cesará si así lo resuelve, el Órgano Interno de

"Los entes públicos a los que se les formule requerimiento de información, tendrán la obligación de proporcionarla en el mismo plazo a que se refiere el párrafo anterior, contado a partir de que la notificación surta sus efectos.

"Cuando los entes públicos, derivado de la complejidad de la información solicitada, requieran de un plazo mayor para su atención, deberán solicitar la prórroga debidamente justificada ante la Autoridad investigadora; de concederse la prórroga en los términos solicitados, el plazo que se otorgue será improrrogable. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente.

"Además de las atribuciones a las que se refiere la presente Ley, durante la investigación las autoridades investigadoras podrán solicitar información o documentación a cualquier persona física o moral con el objeto de esclarecer los hechos relacionados con la comisión de presuntas Faltas administrativas."

"**Artículo 100.** Concluidas las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave o no grave.

"Una vez calificada la conducta en los términos del párrafo anterior, se incluirá la misma en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y este se presentará ante la autoridad substanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.



Control, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere este artículo.

"La suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, lo cual se hará constar expresamente en la determinación de la misma. Mientras dure la suspensión temporal se deberán decretar, al mismo tiempo, las medidas necesarias que le garanticen a la persona presunta responsable mantener su mínimo vital y de sus dependientes económicos, la cual deberá ser equivalente al treinta por ciento de sus percepciones netas y nunca inferior al salario tabular más bajo que se cubra en la Institución.

"Si la persona servidora pública suspendida conforme a esta fracción no resultare responsable será restituida en el goce de sus derechos."

"Si no se encontraren elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar. Dicha determinación, en su caso, se notificará a los Servidores Públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes cuando éstos fueren identificables, dentro los diez días hábiles siguientes a su emisión."

"Artículo 102. La calificación de los hechos como faltas administrativas no graves que realicen las Autoridades investigadoras, será notificada al Denunciante, cuando este fuere identificable. Además de establecer la calificación que se le haya dado a la presunta falta, la notificación también contendrá de manera expresa la forma en que el notificado podrá acceder al Expediente de presunta responsabilidad administrativa.

"La calificación y la abstención a que se refiere el artículo 101, podrán ser impugnadas, en su caso, por el Denunciante, mediante el recurso de inconformidad conforme al presente Capítulo. La presentación del recurso tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta tanto este sea resuelto."

"Artículo 112. El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa."



"Artículo 115. La autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinto de aquél o aquellos encargados de la investigación. Para tal efecto, las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones."

"Artículo 208. En los asuntos relacionados con Faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:

"I. La Autoridad investigadora deberá presentar ante la Autoridad substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la Autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe;

"II. En el caso de que la Autoridad substanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar dicha audiencia, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo. Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí



mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio;

"III. Entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia inicial deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles. El diferimiento de la audiencia sólo podrá otorgarse por causas de caso fortuito o de fuerza mayor debidamente justificadas, o en aquellos casos en que se nombre;

"IV. Previo a la celebración de la audiencia inicial, la Autoridad sustanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, cuando menos con setenta y dos horas de anticipación;

"V. El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa. En caso de tratarse de pruebas documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitó mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudo conseguirlos por obrar en archivos privados, deberá señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos en los términos previstos en esta Ley;

"VI. Los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante la audiencia inicial, podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y



ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitaron mediante el acuse de recibo correspondiente. Trátándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudieron conseguirlos por obrar en archivos privados, deberán señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos;

"VII. Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la Autoridad sustanciadora declarará cerrada la audiencia inicial, después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes;

"VIII. Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la Autoridad sustanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

"IX. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la Autoridad sustanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

"X. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Autoridad resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta



días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello;

"XI. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciados únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles."

316. De la confronta anterior se advierte que existen diversas contradicciones entre el procedimiento previsto en la ley general y el contenido en la norma analizada; a manera de ejemplo, se destaca que **la norma impugnada no prevé la calificación de la conducta como grave o no grave una vez concluida la investigación**, ni la elaboración del informe de presunta responsabilidad, elementos que contiene el procedimiento regulado en la norma general.

317. La ley impugnada **tampoco diferencia la autoridad sustanciadora de la investigadora y reduce el periodo para que las partes formulen alegatos al de la misma audiencia** a diferencia de los cinco días que establece la ley general.

318. De lo anterior se advierte que le asiste razón a la Comisión accionante en cuanto a que el legislador federal, al emitir el sistema de faltas administrativas que regulan las normas impugnadas, trastocó las competencias previstas en la legislación general pues, lejos de replicar la Ley General de Responsabilidades Administrativas en cuanto a los supuestos de infracciones administrativas, las sanciones correspondientes y el procedimiento relativo (aspectos que corresponden de manera exclusiva a dicha ley), las modificó, lo cual evidencia su inconstitucionalidad.

319. Debido a lo expuesto, los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República como sistema normativo que prevé las faltas adminis-



trativas y sanciones de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General resulta contrario al referido bloque de constitucionalidad, particularmente, a los artículos 108, 109, fracción III, en relación con el diverso 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política del País, así como a los numerales 49, 52, 54, 57, 77, 91, 92, 100, 102, 112, 115 y 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, en consecuencia, **procede declarar su invalidez**.

320. Sin que dicha declaratoria tenga el alcance de invalidar los artículos 47 y 48 de la Ley de la Fiscalía General de la República, debido a que no se advierte que hayan sido impugnados por la Comisión accionante. Además, si bien el artículo 71 de la ley impugnada, analizado en forma aislada, no establece un listado de faltas para efectos de responsabilidad administrativa, sino que se refiere a cuáles son obligaciones de los servidores públicos de la Fiscalía General cuyo incumplimiento genera los supuestos de faltas administrativas, por sí mismos los artículos 47 y 48 de la Ley de la Fiscalía General de la República no producen alteración alguna al parámetro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo que no existe motivo para declarar su invalidez.

Tema 4. Artículos 80 a 82 de la Ley de la Fiscalía General de la República, que establecen las medidas disciplinarias para personas agentes de la Policía Federal y analistas, en relación con la garantía de audiencia

321. La Comisión accionante expone que en los artículos mencionados el legislador no estableció un procedimiento a través del cual se escuche a la persona probable infractora y le dé oportunidad de defenderse ante las autoridades que apliquen las sanciones determinadas, por lo cual, se transgrede la garantía audiencia que consagra el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política del País.

322. El concepto de invalidez resulta parcialmente **fundado**.

323. Para explicar esa calificación es necesario establecer el parámetro de regularidad constitucional del derecho de audiencia y con posterioridad, analizar si las normas impugnadas vulneran ese derecho.



4.1 Parámetro de constitucionalidad sobre el derecho de audiencia

324. Para poder determinar si para la imposición de las correcciones disciplinarias previstas en los artículos que se impugnan es o no procedente otorgar la garantía de audiencia previa a las personas que desempeñan las labores de agentes de la Policía Federal Ministerial o personas analistas en la Fiscalía General de la República, en primer lugar, es importante señalar que el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política del País regula esta garantía de la siguiente manera:

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho."

325. De lo anterior se desprende que la garantía de audiencia es el derecho que todos los gobernados tienen para ser oídos y para poder defenderse con anterioridad a que sean privados de sus bienes, es decir, es la oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos en aquellos casos en que se comprometa su libertad, sus propiedades, sus posesiones o sus derechos.

326. A su vez, este derecho para los gobernados se traduce en una obligación para el Estado de abstenerse de cometer actos que limiten o restrinjan determinados bienes sin que se satisfaga esa garantía, con excepción de las salvedades que establezcan la propia Constitución Política del País y la jurisprudencia.

327. El Pleno de esta Suprema Corte ha establecido que la garantía de audiencia prevista en el citado artículo 14 de la Constitución Política del País, consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la libertad, propiedad, posesiones o derechos, y que su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales son necesarias para



garantizar la defensa adecuada con anterioridad al acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos:

- a) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- b) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- c) La oportunidad de alegar y
- d) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

328. Adicionalmente, la Primera Sala de esta Suprema Corte señaló que el derecho a impugnar la sentencia también pertenece a estas formalidades esenciales del procedimiento.¹³⁸

329. Por su parte, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que, de no respetarse estos requisitos, se incumpliría con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión de la persona afectada.¹³⁹

330. En esa misma línea argumentativa, el Pleno de esta Suprema Corte sostuvo que el artículo 14 de la Constitución Política del País establece en su segundo párrafo que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 constitucional determina en su primer párrafo que nadie

¹³⁸ "PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LAS SENTENCIAS. CONSTITUYE UNA DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO."

Tesis aislada 1a. LXXVI/2005. Novena Época. Registro digital: 177539. Primera Sala. Amparo directo en revisión 166/2005. 6 de abril de 2005. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo.

¹³⁹ "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO."

Jurisprudencia P./J. 47/95. Novena Época. Registro digital: 200234. Pleno. Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. Diez de abril de mil novecientos noventa y cinco. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.



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.¹⁴⁰

331. En ese sentido, sostuvo que la Constitución distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia pues, a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado.

332. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.

333. El Pleno señaló que para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas en el artículo 14 de la Constitución Política del País, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el diverso artículo 16 Constitucional exige.

334. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.

¹⁴⁰ "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN." Jurisprudencia P./J. 40/96. Novena Época. Registro digital: 200080. Pleno. Amparo en revisión 576/95. Tomás Iruegas Buentello y otra. Treinta de octubre de mil novecientos noventa y cinco. Mayoría de nueve votos. Ministro ponente Juventino V. Castro y Castro.



335. Así, tenemos que, si con el acto se pretende únicamente lograr fines diversos a la restricción de un derecho, es decir, si no tiene el objetivo de privar definitivamente de aquél al afectado, entonces no debe considerarse un acto privativo sino de molestia. A la inversa, si alguna de las finalidades del acto de autoridad es limitar un derecho o bien jurídico de la persona afectada, entonces debe considerarse como un acto privativo y no simplemente como uno de molestia.

336. La garantía de audiencia no es exclusiva de los órganos jurisdiccionales, sino que se extiende también a las autoridades administrativas. En este punto, desde que el Pleno de esta Suprema Corte resolvió el amparo en revisión 1133/2004, estableció que la garantía prevista en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política del País comenzó a hacerse extensiva a las autoridades administrativas, entendiéndose por juicio cualquier procedimiento susceptible de brindar al particular la posibilidad de ser oído en defensa frente a los actos privativos.¹⁴¹

337. Desde aquel asunto el Pleno expuso que si a los órganos estatales administrativos incumbe legalmente desempeñar las funciones inherentes a los distintos ramos de la administración pública, la defensa previa que el gobernado deba formular, debe enderezarse también ante ellos, dentro del procedimiento que legalmente se instituya. Si el acto de privación va a emanar legalmente de una autoridad administrativa sería ilógico que fuese una autoridad judicial la que escuchase al gobernado en defensa previa a un acto de privación que ya es plenamente ejecutable.

¹⁴¹ Amparo en revisión 1133/2004, resuelto el dieciséis de enero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero, y los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Silva Meza y Azuela Güitrón, se resolvió interrumpir la jurisprudencia P./J. 65/95, de rubro: "EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.". En contra los Ministros Cossío Díaz, por estimar que la audiencia puede ser previa o posterior; y Díaz Romero y Valls Hernández. Por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero y los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Silva Meza y Azuela Güitrón, por violación a la garantía de previa audiencia; Cossío Díaz, por no satisfacerse los requisitos de razonabilidad; y Valls Hernández, por no justificarse las causas de utilidad pública; Díaz Romero votó a favor del proyecto y reservó su derecho de formular voto particular; los señores Ministros Cossío Díaz y Valls Hernández reservaron su derecho de formular votos concurrentes.



338. De lo anterior se obtiene que la garantía de audiencia previa se cumple tratándose de actos privativos provenientes de autoridad administrativa cuando se sigue un procedimiento semejante a un juicio en donde, entre otras cuestiones, se escucha al justiciable en forma previa al acto de afectación.

339. Por tanto, para establecer si cierto acto debe o no cumplir con la garantía de audiencia previa es necesario precisar si se trata de un acto privativo o de un acto de molestia. En el caso específico, se deberá establecer si los correctivos disciplinarios de **amonestación, suspensión temporal sin goce de sueldo y arresto**, previstos en los numerales impugnados, son actos privativos o de molestia, para después determinar si a los elementos de las instituciones policiales y analistas se les debe o no respetar la garantía de audiencia previa cuando se les imponga alguno de los correctivos disciplinarios en mención.

4.2 Clasificación de las medidas disciplinarias contenidas en los artículos 80 a 82 de la Ley Federal de la Fiscalía General de la República

340. Para determinar si los correctivos disciplinarios contenidos en los numerales impugnados vulneran la garantía de audiencia, como lo sostiene la Comisión accionante, es necesario determinar previamente si se podrían clasificar como actos privativos o actos de molestia.

341. En ese sentido, es necesario invocar el contenido de los artículos impugnados, que son del tenor siguiente:

"**Artículo 80.** Sin perjuicio de otras sanciones en las cuales pudiesen incurrir las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y las personas analistas que falten a la línea de mando o no ejecuten las órdenes directas que reciban, se harán acreedoras, en su caso, a un correctivo disciplinario, consistente en:

"I. Amonestación pública o privada;

"II. Arresto hasta por veinticuatro horas, o

"III. Suspensión temporal, sin derecho a goce de sueldo hasta por tres días."



"**Artículo 81.** Para efectos de este Capítulo, el arresto consiste en el confinamiento en espacios especiales destinado a ese fin; la amonestación, es el acto mediante el cual se le llama la atención a la persona servidora pública y la conmina a rectificar su conducta.

"Quien amoneste lo hará de manera que ninguna persona de menor jerarquía a la persona amonestada, conozca de la aplicación de la medida y observará la discreción que exige la disciplina."

"**Artículo 82.** Las medidas disciplinarias a que refiere el artículo 80 de esta Ley se impondrán de conformidad con las reglas siguientes:

"**I.** Las personas superiores jerárquicas o de cargo impondrán las medidas disciplinarias a las personas subordinadas;

"**II.** La persona titular de la Unidad encargada de la Policía Federal Ministerial tendrá la facultad para graduar las medidas disciplinarias; teniendo en consideración la jerarquía de quien lo impuso, la falta cometida y los antecedentes de la persona subordinada, y

"**III.** Toda orden de arresto deberá darse por escrito y estar debidamente fundada y motivada.

"La persona que impida el cumplimiento de un arresto, permita que se quebrante o no lo cumpla, será sancionada conforme a una falta considerada como grave. La reincidencia significará en cualquier caso la aplicación de la sanción establecida en la fracción III del artículo 72 de esta Ley, y sustanciado el procedimiento correspondiente y determinada su responsabilidad implicará la separación en términos del Capítulo IX, del Título VI de esta Ley."

342. De los artículos transcritos con anterioridad, se advierten tres tipos de correcciones disciplinarias, consistentes en: **a)** amonestación pública o privada; **b)** arresto hasta por veinticuatro horas o **c)** suspensión temporal, sin derecho a goce de sueldo hasta por tres días, las cuales podrá imponer un superior jerárquico cuando personas agentes de la Policía Federal Ministerial y personas analistas falten a la línea de mando o no ejecuten las órdenes directas que reciban.



343. Por cuestión de orden, analizaremos en primer término si las correcciones disciplinarias señaladas en los incisos **a)** y **c)**, son actos privativos o actos de molestia, para entonces establecer si es exigible o no la garantía de audiencia previa a su imposición. Con posterioridad, se analizará si la corrección disciplinaria de arresto, señalada en el inciso **b)**, se trata de un acto privativo y, de ser así, si lo previsto en los artículos impugnados vulnera la garantía de audiencia.

4.3 Constitucionalidad de las correcciones disciplinarias de amonestación pública o privada y suspensión temporal

344. Los artículos 80, fracciones I y II, 81 y 82 de la Ley de la Fiscalía General de la República establecen los lineamientos para la imposición de las medidas disciplinarias, entre las cuales se encuentran la amonestación pública o privada y la suspensión temporal sin derecho a goce de sueldo hasta por tres días, las que serán impuestas por un superior jerárquico o de cargo a las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y analistas cuando falten a la línea de mando o no ejecuten las órdenes directas que reciban.

345. Como lo establece el artículo 81 antes citado, la **amonestación** es el acto mediante el cual se le llama la atención a la persona servidora pública y la conmina a rectificar su conducta; mientras la **suspensión**, de acuerdo con el artículo 80, fracción III, es una corrección disciplinaria que durará hasta tres días sin derecho al goce de sueldo. Ambas medidas son consecuencia, como se señaló anteriormente, de la falta a la línea de mando o la desobediencia de órdenes directas.

346. Como se puede observar, las medidas disciplinarias que no implican un cese en su actividad laboral o la destitución de su cargo, lo que en todo caso se sujetaría a un procedimiento administrativo sancionatorio de diversa índole, como podría ser el previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

347. Por lo tanto, si sólo aquellos actos que tienen como fin la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado se encuentran regidos por la garantía de audiencia prevista en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política del País, entonces la afectación ocurrida mediante la



imposición de las correcciones disciplinarias de amonestación pública o privada y suspensión, hasta por tres días sin goce de sueldo, que nos ocupan no pueden afectarla por tener el carácter de provisional o preventiva pues, como ya se dijo, no tienen la finalidad de privar en forma definitiva de algún derecho a su titular, sino que se trata de medidas provisionales establecidas por el legislador para garantizar el correcto ejercicio de sus funciones.

348. Por ende, la amonestación y la suspensión son medidas provisionales que no entrañan propiamente un acto privativo de carácter definitivo, de aquellos tutelados por el artículo 14 constitucional, pues no tienen por objeto fundamental producir una lesión definitiva e irreparable en los derechos personales, reales o patrimoniales del gobernado, respecto de los cuales se requiere la garantía de audiencia previa.

349. El carácter provisional y temporal de estas medidas, se pone de manifiesto al advertir que en términos de los propios preceptos combatidos la amonestación es únicamente un llamado de atención y la suspensión únicamente durará hasta tres días, y precisamente por su carácter temporal no implica privación definitiva de propiedades, posesiones o derechos, pues en todo caso estos últimos estarán condicionados al procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente.

350. En conclusión, resulta **infundado** lo expuesto por la Comisión accionante en el sentido de que los artículos 80 a 82 de la Ley de la Fiscalía General de la República son inconstitucionales, dado que las correcciones disciplinarias consistentes en amonestación pública o privada y suspensión temporal, sin derecho a goce de sueldo hasta por tres días, no son privativas de derechos, y por ende, no requieren de observar previamente la garantía de audiencia.

351. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que los artículos 80, fracciones I y III, 81 –con excepción de las porciones referidas a la medida disciplinaria de arresto– y 82, fracciones I y II, de la Ley de la Fiscalía General de la República son constitucionales, pues si bien no prevén la garantía de audiencia previa imposición de las correcciones disciplinarias de amonestación y suspensión temporal si goce de sueldo, hasta por tres días, dichas medidas no son



actos privativos de aquellos comprendidos en el artículo 14 de la Constitución Política del País, por lo que no resulta indispensable que el legislador contemplara dicha garantía.

4.4 Inconstitucionalidad de la corrección disciplinaria de arresto

352. El Pleno de esta Suprema Corte estableció que para analizar la distinción entre actos privativos y actos de molestia debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad.¹⁴² Esto es, si con el acto se pretende únicamente lograr fines diversos a la restricción de un derecho, es decir, si no tiene el objetivo de privar definitivamente de aquél al afectado, entonces no debe considerarse un acto privativo sino de molestia. Por el contrario, si la finalidad del acto de autoridad es limitar un derecho o bien jurídico de la persona afectada, entonces debe considerarse como un acto privativo y no simplemente como uno de molestia.¹⁴³

353. En relación con lo anterior, conviene señalar que el arresto ha sido definido por la Real Academia de la Lengua Española como la acción de arrear; arrojamiento o determinación para emprender algo arduo; detención provisional del acusado en un asunto penal; y, privación de libertad por un tiempo breve, como corrección o pena.¹⁴⁴

354. Por otra parte, debe resaltarse que la literalidad de los artículos impugnados es suficientemente indicativa para determinar que los arrestos impuestos como correctivos disciplinarios a las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y las personas analistas de la Fiscalía General de la República buscan

¹⁴² "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN." Jurisprudencia P./J. 40/96. Novena Época. Registro digital: 200080. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en revisión 1038/1994. Veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y cinco. Mayoría de diez votos. Ministro ponente Gudiño Pelayo.

¹⁴³ Contradicción de tesis 150/2018, resuelta el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Esquivel Mossa; y los Ministros Pérez Dayán; Franco González Salas, en contra de algunas consideraciones y se reservó su derecho a formular voto concurrente; y Laynez Potisek (ponente).

¹⁴⁴ Visible en <https://dle.rae.es/arresto>.



castigar con una restricción temporal a la libertad deambulatoria al responsable por faltas a la línea de mando o por no ejecutar las órdenes directas que reciban.

355. Concretamente, el artículo 80 de la Ley de la Fiscalía General de la República dispone que las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y las personas analistas que falten a la línea de mando o no ejecuten las órdenes directas que reciban se harán acreedoras, en su caso, al correctivo disciplinario de arresto hasta por veinticuatro horas, mientras el artículo 81 del mismo ordenamiento define el arresto como el confinamiento en espacios especiales destinados a ese fin.

356. Entonces, es posible desprender que este tipo de sanción necesariamente tiene la finalidad de limitar por un periodo determinado de tiempo la libertad deambulatoria de la persona agente de la Policía Federal Ministerial o la persona analista. Dicho de otra forma, la falta a la línea de mando o el incumplimiento de órdenes recibidas que no constituyan delito deben sancionarse con alguna medida correctiva, entre las que se contempla expresamente la restricción de la libertad deambulatoria de la persona responsable durante un periodo específico de tiempo en un espacio especial destinado para ese fin.

357. Por tanto, al margen de que con la imposición de esa sanción disciplinaria se pudiera buscar indirectamente que en el futuro tanto la persona agente de la Policía Federal Ministerial como la persona analista cumplan con la línea de mando y las ordenes que reciban, la privación de la libertad deambulatoria de la infractora por un tiempo determinado es un propósito indudable de la medida correctiva.

358. Ahora bien, el artículo 21 de la Constitución Política del País establece:

"Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

" ...



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

"...

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución."

359. De lo anterior se desprende por una parte, que las autoridades administrativas pueden aplicar sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, consistentes entre otras, en arresto administrativo; por otra, que las actuaciones de las instituciones de seguridad pública, entre las que se encuentran las policiales, se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política del País, asimismo, esas instituciones serán de carácter civil, disciplinario y profesional.

360. El artículo 21 de la Constitución Política del País fue modificado mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro y, de acuerdo con la exposición de motivos, tuvo como finalidad establecer a nivel constitucional las bases sobre las cuales debe regirse la seguridad pública en todo el país.



361. Conforme a la exposición de motivos, este cambio se propone en virtud de que se pretendía implementar una nueva concepción de la profesionalización policial, para lo cual se consideró que era preciso reforzar los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad para crear una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de su labor.

362. Por ello, la iniciativa propuso establecer en el artículo 21 constitucional, la obligación del Estado de velar por la seguridad pública de los gobernados, señalando el mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública que pertenezcan a la Federación, entidades federativas y Municipios se organicen bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, profesionalismo y eficacia.

363. A partir de lo expuesto se corrobora que el tema de la seguridad pública es trascendental para el Estado Mexicano, tan es así que con la reforma del artículo 21 constitucional previamente expuesta, se estableció como obligación la profesionalización de sus servidores públicos mediante la imposición del deber de mantenerse actualizados y aptos para realizar las funciones que se les exigen.

364. Por tanto, el arresto administrativo implica una corta privación de la libertad de la persona infractora derivado del incumplimiento a disposiciones de carácter administrativo, por lo cual esa sanción tiene como efecto la restricción de la libertad de una persona. En consecuencia, el arresto administrativo es un acto privativo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política del País.

365. En este sentido, aunque es importante el cumplimiento óptimo de la función de la seguridad pública y que la colectividad está interesada en este tema, eso no significa que se deban desconocer las garantías constitucionales de las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y las personas analistas, en específico por lo que se refiere a la garantía de audiencia previa en caso de



que se les imponga como sanción el arresto administrativo derivado de la falta a la línea de mando o no ejecutar las órdenes recibidas.

366. Lo anterior es así, toda vez que el artículo 14 constitucional dispone expresamente que **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, esto es, la Constitución dispone expresamente que la garantía de audiencia se le debe reconocer a todos los gobernados, sin distinción alguna.

367. Además, la libertad personal es un derecho humano reconocido por la Constitución Política del País, por lo que conforme a lo dispuesto en el artículo 1o. de ese Ordenamiento Fundamental debe ser respetado, protegido y garantizado por todas las autoridades en el ámbito de su competencia.

368. Incluso este derecho humano es reconocido en diversos tratados como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales en específico establecen:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"Artículo 9

"1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

"2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella."



Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

"2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

"3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

"4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella."

369. Al ser la libertad personal un derecho reconocido y protegido tanto en la Constitución Política del País como en diversos tratados internacionales, su tutela debe ser lo más amplia posible y sólo podrá limitarse bajo determinados supuestos de excepcionalidad.

370. Ahora bien, es verdad que en ciertas materias se encuentra justificado constitucionalmente que la defensa frente al acto de privación sea posterior y no previa, como es el caso de la facultad económica coactiva por parte del Estado o en el caso del régimen militar, ya que la excepción a la garantía de audiencia previa tiene como fin salvaguardar el funcionamiento adecuado de las instituciones y encuentra justificación constitucionalmente válida.

371. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que si bien la seguridad pública es una actividad de interés para la colectividad y que la función de los elementos de la policía se distingue por la disciplina, lo cierto es que el Estado está obligado a proteger los derechos fundamentales de los justiciables y el arresto administrativo impuesto como sanción a las personas agentes de la Policía Federal Ministerial o las personas analistas, ambos pertenecientes a la Fiscalía General de la República, implica una corta privación de su libertad y su pérdida, aunque sea por un breve tiempo.



372. Lo asentado, porque se trata de un acto irreversible, por ende, previamente a su imposición, cuando dichos elementos hayan faltado a la línea de mando o no haya ejecutado las órdenes recibidas, las autoridades administrativas deben respetar su garantía de audiencia previa, toda vez que la libertad personal es un derecho humano que está reconocido tanto constitucional como convencionalmente.

373. Además, en la Constitución Política del País no existe una restricción expresa en relación con la supresión del respeto a la garantía de audiencia previa para las personas agentes de la Policía Federal Ministerial o las personas analistas en caso de que se les imponga como sanción el arresto administrativo cuando falten a la línea de mando o no ejecuten las órdenes recibidas.

374. De haber considerado el legislador esa excepción, la habría señalado de manera clara como ocurre con la restricción establecida en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional que establece que, entre otros, los miembros de las instituciones policiales de la Federación, de las entidades federativas y los Municipios podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento señalen para permanecer en esa institución o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, además dispone que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes.¹⁴⁵

375. Por otra parte, el hecho de que a las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y las personas analistas se les reconozca su garantía de audiencia previa a la imposición del arresto administrativo no implica un desconocimiento o una limitación a su obligación de actuar conforme a los principios de objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez contenidos en el artículo 21 constitucional, ya que precisamente derivado del incumplimiento a alguno de estos principios es que se les impone esta medida correctiva por la falta a la línea de mando o no ejecutar las órdenes recibidas.

¹⁴⁵ Contradicción de tesis 130/2017, resuelta el veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Luna Ramos y los Ministros Pérez Dayán, Laynez Potisek y Franco González Salas. Ausente el Ministro Medina Mora I. (ponente), en su ausencia hizo suyo el asunto Javier Laynez Potisek.



376. Esto es, dada la trascendencia de las funciones que las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y las personas analistas realizan es que se estableció la posibilidad de que los órganos administrativos impongan sanciones privativas o restrictivas de su libertad en caso de incumplimiento de sus disposiciones.

377. Por lo anterior, a pesar de la importancia de la función de seguridad pública, esta situación no autoriza a las autoridades administrativas para prescindir del respeto a la garantía de audiencia previa en el caso de la imposición del arresto administrativo a las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y las personas analistas cuando hayan faltado a la línea de mando o no hayan ejecutado las órdenes recibidas, toda vez que esa medida incide en un derecho fundamental de dichos elementos como lo es la libertad personal.

378. Lo que significa que a las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y a las personas analistas se les otorgará la posibilidad de justificar las razones por las cuales faltaron a la línea de mando o no ejecutaron las órdenes recibidas con anterioridad a la imposición del arresto administrativo.

379. Si bien es cierto que la persona afectada puede promover juicio de amparo contra la imposición de las correcciones disciplinarias en estudio y obtener la suspensión, lo cierto es que la existencia del medio de control de constitucionalidad no es razón suficiente para justificar la inobservancia de tal prerrogativa pues, en principio, como ya se apuntó, la garantía de audiencia tiene que otorgarse frente a los actos privativos y le compete respetarla a la autoridad que lo emite, siendo que el juicio de amparo únicamente revisa la constitucionalidad de esos actos.¹⁴⁶

¹⁴⁶ "ARRESTO ADMINISTRATIVO IMPUESTO A LOS ELEMENTOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES COMO MEDIDA DISCIPLINARIA DERIVADO DE SU INASISTENCIA A LA JORNADA LABORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA."

Jurisprudencia 2a./J. 144/2017 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2015832. Segunda Sala. Contradicción de tesis 130/2017. Veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos; estuvo ausente el Ministro Eduardo Medina Mora I. (ponente); en su ausencia hizo suyo el asunto Javier Laynez Potisek.



380. En consecuencia, se procede declarar la invalidez de los artículos 80, fracción II, 81, párrafo primero, en su porción normativa "*el arresto consiste en el confinamiento en espacios especiales destinado a ese fin*", y 82, fracción III y párrafo último, en su porción normativa "*La persona que impida el cumplimiento de un arresto, permita que se quebrante o no lo cumpla, será sancionada conforme a una falta considerada como grave*", de la Ley de la Fiscalía General de la República, al considerar que la corrección disciplinaria de arresto vulnera la garantía de audiencia previa.

Tema 5. Artículos 10, fracción I, y 19, fracción XIV, de la Ley de la Fiscalía General de la República; 85, segundo párrafo, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; 36, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y 45, fracción III, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, que establecen las funciones de la Fiscalía General de la República en relación con diversos sistemas nacionales, mecanismos o comisiones, lo que limita su autonomía, por lo cual se vulneran el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad

381. La Comisión accionante alega que los artículos señalados en este apartado atentan contra el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues la forma en que se encuentra formulada la participación, actuación e integración de la Fiscalía General de la República en diversas instituciones interfiere con un pleno y óptimo desempeño de sus funciones.

382. En ese sentido, sostiene que las funciones establecidas en los preceptos impugnados condicionan o limitan la actuación de la Fiscalía General de la República en los diversos sistemas nacionales, mecanismos o comisiones, por lo cual vulneran su autonomía en términos de los artículos 102, apartado A, de la Constitución Política del País y 2 de la Ley de la Fiscalía General de la República.¹⁴⁷

¹⁴⁷ *Supra* cita 2.



383. El texto de las normas que se combaten es del tenor literal siguiente:

Ley de la Fiscalía General de la República

"**Artículo 10.** Corresponde a la Fiscalía General:

"I. Coordinarse, para el cumplimiento de la acción penal con absoluto respeto a su autonomía, con otras autoridades en los temas de seguridad pública de conformidad con el Sistema Nacional de Seguridad Pública a que refiere el artículo 21 de la Constitución; ..."

"**Artículo 19.** Son facultades de la persona titular de la Fiscalía General:

" ...

"XIV. Participar con absoluto respeto a su autonomía en las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública o de cualquier otro sistema u órgano colegiado donde las leyes prevean su participación, que sean compatibles con la naturaleza y atribuciones constitucionales de la Fiscalía General; ..."

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos

Artículo 85. La Comisión estará integrada por los titulares de las siguientes dependencias:

" ... "

"Además, participará como integrante de la Comisión un representante de la Fiscalía General de la República, quien actuará con pleno respeto a la autonomía constitucional que le confiere a la institución el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

"**Artículo 36.** El Sistema se conformará por las personas titulares o representantes legales de:

" ...

"**IV.** La Fiscalía General de la República, quien participará dentro del sistema con pleno respeto a la autonomía constitucional que le confiere el artículo 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

"**Artículo 45.** El Sistema Nacional se integra por:

" ...

"**III.** La persona titular de la Fiscalía General de la República, quien participará dentro del sistema con pleno respeto a la autonomía constitucional que le confiere a la institución el artículo 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

384. Los argumentos expuestos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos resultan **infundados**, debido a que parten de una premisa equivocada al señalar que las funciones establecidas en los preceptos impugnados condicionan o limitan la actuación de la Fiscalía General de República en los diversos sistemas nacionales, mecanismos o comisiones, por lo cual vulneran su autonomía en términos de los artículos 102, apartado A, de la Constitución Política del País y 2 de la Ley de la Fiscalía General de la República.¹⁴⁸

¹⁴⁸ *Supra* cita 2.



385. Lo anterior se afirma debido a que la Comisión accionante atribuyó a las normas impugnadas un sentido que no les corresponde, pues no establecen una restricción o límite a las funciones de la Fiscalía General de la República, por el contrario, en la totalidad de los artículos impugnados se establece que la participación de dicha institución será en absoluto respeto a su autonomía.

386. Además, no debe pasar inadvertido que en la exposición de motivos del decreto por el que se expidió la Ley de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de dos mil veintiuno, el legislador señaló que la Fiscalía General podrá determinar sus políticas para la investigación y persecución penal en el ámbito federal, coordinarse con otras autoridades para cumplir los fines de la seguridad pública, promover la celebración de tratados internacionales y suscribir los acuerdos interinstitucionales necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

387. En ese sentido, el legislador federal consideró que en materia de colaboración e intercambio de información, los órganos constitucionales autónomos, dependencias y entidades de la administración pública federal y sus homólogos de las entidades federativas, las entidades paraestatales, organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos que tengan el carácter de entidad paraestatal, y otras dependencias de la administración pública federal, los órganos, dependencias, entidades e instituciones de las entidades federativas y de gobierno, así como los particulares que realicen actos equivalentes a los de autoridad de conformidad con una norma de carácter general, en su respectivo ámbito de competencia, estarán obligadas a brindar la colaboración, apoyo y auxilio que solicite el Ministerio Público Federal para el ejercicio de sus funciones.

388. Lo señalado, más allá de restringir la autonomía de la Fiscalía General de la República o vulnerar los principios de legalidad y seguridad jurídica, pone en evidencia la intención del legislador de implementar un sistema de cooperación interinstitucional que le permita desarrollar las labores de investigación de los delitos con mayor amplitud y alcance en beneficio de la sociedad.



389. Por lo tanto, contrario a lo alegado por la Comisión accionante, las normas impugnadas no contravienen lo dispuesto en los artículos 102, apartado A, de la Constitución Política del País y 2 de la Ley de la Fiscalía General de la República, pues lejos de limitar la autonomía de la institución establecen un sistema de colaboración y participación con distintas instituciones gubernamentales que le permiten ampliar sus alcances para desarrollar una investigación más completa y eficaz.

390. En consecuencia, al considerar que la Comisión accionante partió de una premisa equivocada al atribuirle a las normas un sentido diverso a su contenido, lo procedente es declarar la **validez constitucional** de los artículos 10, fracción I, y 19, fracción XIV, de la Ley de la Fiscalía General de la República; 85, segundo párrafo, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; 36, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y 45, fracción III, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

391. SEXTO.—Efectos. De acuerdo con 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,¹⁴⁹ este Tribunal Pleno puede extender los efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

¹⁴⁹ "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; ..."

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."

Jurisprudencia P./J. 53/2010. Novena Época. Registro digital: 164820. Pleno. Acción de inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada 88/2009. Partido Revolucionario Institucional y Procurador General de la República. 15 de febrero de 2010. Mayoría de diez votos de las Ministras y Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Ortiz Mayagoitia, en contra del voto formulado por la Ministra Luna Ramos.



392. Es procedente declarar la invalidez por extensión del artículo 82, último párrafo, de la Ley de la Fiscalía General de la República, que establece lo siguiente:

"Artículo 82. Las medidas disciplinarias a que refiere el artículo 80 de esta Ley se impondrán de conformidad con las reglas siguientes:

"...

"La persona que impida el cumplimiento de un arresto, permita que se quebrante o no lo cumpla, será sancionada conforme a una falta considerada como grave. **La reincidencia significará en cualquier caso la aplicación de la sanción establecida en la fracción III del artículo 72 de esta Ley, y sustanciado el procedimiento correspondiente y determinada su responsabilidad implicará la separación en términos del Capítulo IX, del Título VI de esta Ley.**"

393. Del precepto transcrito se advierte que el legislador federal incorporó una sanción por reincidencia de las personas agentes de la Policía Federal Ministerial y personas analistas, cuando se hagan acreedores a una medida disciplinaria por faltar a la línea de mando o no ejecutar las órdenes recibidas, al remitirse al artículo 72, fracción II, de la Ley de la Fiscalía General de la República.

394. En consecuencia, al reiterar los argumentos vertidos en el apartado 3.2 de esta resolución, relativo a la inconstitucionalidad del sistema normativo previsto en los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República, del cual depende la aplicación de la norma que aquí se analiza, en términos de lo 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, lo procedente es hacer extensiva la invalidez de la norma de forma indirecta horizontal a la sanción prevista en el artículo 82, último párrafo, de la Ley Federal de la Fiscalía General de la República, únicamente por lo que hace a la porción normativa "*La reincidencia significará en cualquier caso la aplicación de la sanción establecida en la fracción III del artículo 72 de esta Ley, y sustan-*



ciado el procedimiento correspondiente y determinada su responsabilidad implicará la separación en términos del Capítulo IX, del Título VI de esta Ley.

395. De acuerdo con todo lo anterior, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44, 45 y 73 de la ley reglamentaria de la materia, enseguida este Tribunal Pleno precisará el reconocimiento de validez y las declaratorias de invalidez determinadas en la presente ejecutoria:

- Se reconoce la **validez** de los artículos 10, fracción I, 19, fracción XIV, 80, fracciones I y III, 81 –con excepción de la medida disciplinaria de arresto– y 82, fracciones I y II, de la Ley de la Fiscalía General de la República; 85, párrafo segundo, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; 36, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y 45, fracción III, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

- Se declara la **invalidez** de los artículos 56, fracción I, inciso d); 71 a 79; 80, fracción II; 81, párrafo primero, en su porción normativa "*el arresto consiste en el confinamiento en espacios especiales destinado a ese fin*"; y 82, fracción III y último párrafo, en su porción normativa "*La persona que impida el cumplimiento de un arresto, permita que se quebrante o no lo cumpla, será sancionada conforme a una falta considerada como grave*"; de la Ley de la Fiscalía General de la República y, por extensión, la de su artículo 82, párrafo último, en su porción normativa "*La reincidencia significará en cualquier caso la aplicación de la sanción establecida en la fracción III del artículo 72 de esta Ley, y sustanciado el procedimiento correspondiente y determinada su responsabilidad implicará la separación en términos del Capítulo IX, del Título VI de esta Ley.*"

396. Finalmente, las declaratorias de inconstitucionalidad a las que se ha llegado en la presente ejecutoria surtirán efectos retroactivos al veintiuno de mayo de dos mil veintiuno a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.



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

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 5, fracción II, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de dos mil veintiuno, en términos del considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 94, párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa "y *no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año*", de la Ley de la Fiscalía General de la República, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de dos mil veintiuno.

CUARTO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 10, fracción I, 19, fracción XIV, 80, fracciones I y III, 81 –con la salvedad precisada en el punto resolutorio sexto– y 82, fracciones I y II, de la Ley de la Fiscalía General de la República; 85, párrafo segundo, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; 36, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y 45, fracción III, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicadas mediante el Decreto en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de dos mil veintiuno, de conformidad con su considerando quinto.

QUINTO.—Se declara la **invalidez** del artículo 56, fracción I, inciso d), de la Ley de la Fiscalía General de la República, expedida mediante el decreto



publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Unión, en términos de los considerandos quinto y sexto de este fallo.

SEXTO.—Se declara la **invalidez** de los artículos del 71 al 79; 80, fracción II; 81, párrafo primero, en su porción normativa "*el arresto consiste en el confinamiento en espacios especiales destinado a ese fin*"; y 82, fracción III y párrafo último, en su porción normativa "*La persona que impida el cumplimiento de un arresto, permita que se quebrante o no lo cumpla, será sancionada conforme a una falta considerada como grave*", de la Ley de la Fiscalía General de la República, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de dos mil veintiuno, y, por extensión, la del artículo 82, párrafo último, en su porción normativa "*La reincidencia significará en cualquier caso la aplicación de la sanción establecida en la fracción III del artículo 72 de esta Ley, y sustanciado el procedimiento correspondiente y determinada su responsabilidad implicará la separación en términos del Capítulo IX, del Título VI de esta Ley*", de esta ley, las cuales surtirán sus **efectos retroactivos** al veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Unión, en términos de los considerandos quinto y sexto de esta determinación.

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

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

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

En relación con los puntos resolutiveos primero y segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cam-



bio de sentido normativo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de seis votos a favor de la propuesta de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena separándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Artículo 94, fracción II, de la Ley de la Fiscalía General de la República, en su porción normativa 'y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año', como requisito para acceder al cargo de titular del Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de la República, en relación con los principios igualdad y no discriminación, así como los derechos a libertad de trabajo y reinserción social", consistente en declarar la invalidez del artículo 94, párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa "y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año", de la Ley de la Fiscalía General de la República. Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

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



En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá en contra del párrafo 379 del proyecto original, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández por razones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo en su tema 4, denominado "Artículos 80 a 82 de la Ley de la Fiscalía General de la República, que establece las medidas disciplinarias para personas agentes de la Policía Federal y analistas, en relación con la garantía de audiencia", consistente en reconocer la validez de los artículos 80, fracciones I y III; 81, –con la salvedad precisada en el punto resolutivo sexto–, y 82, fracciones I y II, de la Ley de la Fiscalía General de la República. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y por la invalidez de dichos preceptos. 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 con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández con consideraciones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo en su tema 5, denominado "Artículos 10, fracción I, y 19, fracción XIV, de la Ley de la Fiscalía General de la República; 85, segundo párrafo, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; 36, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y 45, fracción III, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, que establecen las funciones de la Fiscalía General de la República en relación con diversos sistemas nacionales, mecanismos o comisiones, lo que limita su autonomía, por lo cual se vulneran el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad", consistente en reconocer la validez de los artículos 10, fracción I y 19, fracción XIV, de la Ley de la Fiscalía General de la República; 85, párrafo segundo, de la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos; 36, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de



Violencia y 45, fracción III, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

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, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo en su tema 1, denominado "Artículo 56, fracción I, inciso d), de la Ley de la Fiscalía General de la República, relativo al requisito de 'no encontrarse sujeta o sujeto a proceso penal' para ingresar al servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República, en relación con el principio de presunción de inocencia", consistente en declarar la invalidez del artículo 56, fracción I, inciso d), de la Ley de la Fiscalía General de la República. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de determinar que la declaratoria de invalidez del artículo 56, fracción I, inciso d), de la Ley de la Fiscalía General de la República, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso de la Unión.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con consideraciones adicionales, Ortiz Ahlf con consideraciones precisadas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández en contra de consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al



estudio de fondo en su tema 3 denominado "Artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República, que establecen el régimen de responsabilidades administrativas y sanciones aplicable al personal del servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República, en relación con los principios de seguridad jurídica y legalidad", consistente en declarar la invalidez de los artículos del 71 al 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y las señoras Ministras Ortiz Ahlf y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anuncio voto particular. El señor Ministro Laynez Potisek reservó su derecho a formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra del párrafo 408 del proyecto original, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández por razones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo en su tema 4, denominado "Artículos 80 a 82 de la Ley de la Fiscalía General de la República, que establece las medidas disciplinarias para personas agentes de la Policía Federal y analistas, en relación con la garantía de audiencia", consistente en declarar la invalidez del artículo 80, fracción II, de la Ley de la Fiscalía General de la República. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. 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 en contra del párrafo 408 del proyecto original, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández por razones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo en su tema 4, denominado "Artículos 80 a 82 de la Ley de la Fiscalía General de la República, que establece las medidas disciplinarias para personas agentes de la Policía Federal y analistas, en relación con la garantía de audiencia", consistente en declarar la invalidez de



los artículos 81, párrafo primero, en su porción normativa "el arresto consiste en el confinamiento en espacios especiales destinados a ese fin;" y 82, fracción III y párrafo último, en su porción normativa "La persona que impida el cumplimiento de un arresto, permita que se quebrante o no lo cumpla, será sancionada conforme a una falta considerada como grave.", de la Ley de la Fiscalía General de la República. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, por extensión del artículo 82, párrafo último, en su porción normativa "La reincidencia significará en cualquier caso la aplicación de la sanción establecida en la fracción III del artículo 72 de esta Ley, y sustanciado el procedimiento correspondiente y determinada su responsabilidad implicará la separación en términos del capítulo IX, del título VI de esta Ley", de la Ley de la Fiscalía General de la República. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto relativo a los efectos, consistente en que las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos retroactivos al veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso de la Unión.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

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

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.



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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.), 2a./J. 144/2017 (10a.), 1a./J. 125/2017 (10a.), 2a./J. 64/2016 (10a.), 1a./J. 66/2015 (10a.) y P./J. 43/2014 (10a.), y aisladas 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), 1a. CCCXV/2015 (10a.), 1a. LXXXIV/2015 (10a.), 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), 1a. CCCLIV/2014 (10a.), 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.) y 1a. CCCVI/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de julio de 2018 a las 10:20 horas, 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas, 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas, 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas, 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas, 31 de octubre de 2014 a las 11:05 horas y 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 56, Tomo I, julio de 2018, página 171; 49, Tomo I, diciembre de 2017, páginas 561 y 121; 31, Tomo II, junio de 2016, página 791; 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1462; 7, Tomo I, junio de 2014, página 41; 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 980; 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1645; 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1409; 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 719; 11, Tomo I, octubre de 2014, páginas 602 y 603; y 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 579, con números de registro digital: 2017423, 2015832, 2015679, 2011887, 2010315, 2006590, 2010500, 2010268, 2008551, 2007923, 2007731, 2007798 y 2007338, respectivamente.

La tesis aislada de rubro: "IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 980, con número de registro digital: 2010500.

Las tesis aisladas 1a. CI/2013 (10a.) y 1a. CXLV/2012 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, Libros XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 958 y XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 487, con números de registro digital: 2003250 y 2001341, respectivamente.



Las tesis de jurisprudencia P./J. 28/2011, P./J. 29/2011, 2a./J. 42/2010, P./J. 53/2010, 1a./J. 37/2008, 1a./J. 55/2006, 1a./J. 81/2004, P./J. 65/95, P./J. 40/96 y P./J. 47/95, y aisladas P. VII/2011, P. VIII/2011, 1a. CIV/2010, 1a. CIII/2010, 1a. CII/2010, 2a. LXXXII/2008, 1a. LXXVI/2005 y P. XXXV/2002 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXIV, agosto de 2011, páginas 5 y 20; XXXI, abril de 2010, páginas 427 y 1564; XXVII, abril de 2008, página 175; XXIV, septiembre de 2006, página 75; XX, octubre de 2004, página 99; V, junio de 1997, página 44; IV, julio de 1996, página 5; II, diciembre de 1995, página 133; XXXIV, agosto de 2011, páginas 24 y 33; XXXII, septiembre de 2010, páginas 183, 184 y 185; XXVII, junio de 2008, página 448; XXII, agosto de 2005, página 299 y XVI, agosto de 2002, página 14, con números de registro digital: 161310, 161222, 164779, 164820, 169877, 174247, 180345, 198404, 200080, 200234, 161364, 161302, 163768, 163767, 163766, 169439, 177539 y 186185, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de septiembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de octubre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 98/2021.

I. Antecedentes

1. En la sesión de veintitrés 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 Derechos Humanos en contra de diversas porciones normativas del *"Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales."*,¹ publicado el veinte de mayo de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación.

¹ Se impugnaron diversas porciones de la Ley de la Fiscalía General de la República, la Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.



2. Las cuestiones jurídicas que se resolvieron fueron las siguientes: Tema 1. ¿El requisito de "no encontrarse sujeto a proceso penal" para ingresar al servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República vulnera el principio de presunción de inocencia? Tema 2. ¿El requisito de "no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año" para acceder al cargo de titular del órgano interno de control de la fiscalía vulnera el principio de igualdad y no discriminación? **Tema 3**. ¿El régimen de responsabilidades administrativas del personal del servicio profesional de carrera de la fiscalía vulnera los principios de seguridad jurídica e igualdad? Tema 4. ¿Las medidas disciplinarias para personas agentes de la Policía Federal y analistas vulneran la garantía de audiencia? Tema 5. ¿Las leyes que establecen las funciones de la fiscalía en relación con diversos sistemas nacionales, mecanismos o comisiones, vulneran los principios de seguridad jurídica y legalidad?

II. Razones de la mayoría

3. Mi voto está motivado específicamente por lo resuelto en el tema 3, por lo que únicamente me referiré a éste.
4. El **tema 3** se calificó como fundado el concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República que prevén un régimen de responsabilidades administrativas para el personal de dicho órgano.
5. Para ello, se estableció el parámetro de regularidad constitucional en materia de responsabilidades administrativas, donde con fundamento en los artículos 102, apartado A, 108 y 109, fracción III, de la Constitución Federal se sostuvo que el Constituyente estableció un régimen general y homogéneo de responsabilidades para los servidores públicos, entre los que se contemplan los adscritos a la Fiscalía General de la República, con la única excepción para los miembros del Poder Judicial de la Federación, quienes se ciñen a un régimen distinto.
6. Asimismo, se sostuvo que en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 73, fracción XXIX-V, constitucional, se emitió en julio de dos mil dieciséis la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
7. Posteriormente, se señaló que el veinte de mayo de dos mil veintiuno se publicó la Ley de la Fiscalía General de la República, en cuya exposición de motivos se destacó la necesidad de establecer procedimientos relativos al incumplimiento de funciones por parte de los servidores públicos de dicho órgano.



8. Por lo anterior, se concluye que, si bien el Congreso está facultado para establecer un régimen complementario y no paralelo de responsabilidades administrativas para el personal de la fiscalía, lo cierto es que el parámetro constitucional lo conforman los artículos 108, 109, fracción III y 73, fracción XXIX-V, constitucionales, en relación con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
9. Esto es, existe una dualidad de atribuciones concedidas al Congreso de la Unión para legislar en forma general en materia de responsabilidades administrativas, y de manera complementaria para las personas servidoras públicas de la fiscalía, advirtiendo que deben respetarse directrices constitucionales concretas, entre las que destaca que la ley deberá establecer faltas graves y no graves, pues de dicha clasificación se sigue un tratamiento diferenciado para el procedimiento.
10. Se sostuvo que el mismo Congreso de la Unión, en el artículo 70 de la Ley de la Fiscalía General de la República, estableció que la persona titular y las personas servidoras públicas de la fiscalía serían sujetas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, remisión que se reitera en diversas disposiciones de la misma ley.
11. Se consideró que para armonizar el régimen de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la fiscalía, el Congreso de la Unión no puede determinar un régimen especial o de excepción, sino un régimen complementario, siempre y cuando éste no hubiera sido desarrollado ya por la ley general y no se contraponga a su contenido, sobre todo en aspectos como la clasificación de las faltas, las sanciones y los procedimientos ya determinados en la ley general.
12. Finalmente, se señaló que del artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional no se advierte que el Constituyente estableciera un régimen especial ni diferenciado de responsabilidades administrativas específico, sino tan solo un régimen laboral especial para los trabajadores de ciertas entidades gubernamentales.
13. Al analizar el caso concreto, se observó que el artículo 71 impugnado remite a las "obligaciones" previstas en los diversos 47 y 48 de la ley de la fiscalía, a las cuales considera "infracciones" de manera similar a las "faltas no graves" de los servidores públicos previstas en el numeral 49, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



14. Es cierto como afirma la Comisión promovente que las normas impugnadas no precisan si las infracciones son graves o no; sin embargo, el artículo 75 en relación con el 47 y el diverso 77 en relación con los numerales 72, 73 y 74 de la ley de la fiscalía pueden ser interpretados en el sentido de que las infracciones se consideran como "no graves" y son sancionadas por el órgano interno de control.
15. No obstante, incluso bajo esa interpretación, se concluye que la ley de la fiscalía cataloga de manera distinta algunas faltas, lo que trastoca la Ley General de Responsabilidades Administrativas y por consiguiente la Constitución Federal.
16. Se argumenta que las fracciones IX, X y XI del artículo 47 de la ley impugnada prevén *conductas* cuyo incumplimiento, según lo ordenado en la ley general, deberían de constituir faltas "graves", como lo son el abuso de funciones, el cohecho y el desvío de recursos respectivamente, por lo que el artículo 71 impugnado vulnera el parámetro constitucional.
17. Otra contradicción está en que el artículo 72, fracción III, impugnado impone la *suspensión* del empleo, cargo o comisión "hasta por noventa días" sin goce de sueldo, mientras que el diverso 75, fracción II, de la ley general prevé un plazo menor de suspensión de "uno a treinta días naturales" por faltas no graves.
18. El artículo 74 impugnado se contrapone con el diverso 76, párrafo segundo, de la ley general, porque sanciona con multa la *reincidencia* y la define como la misma conducta u otra cometida dentro del plazo de cinco años a partir de la resolución ejecutoriada, mientras que en la ley general la reincidencia por faltas no graves no prevé plazo, se actualiza sólo ante faltas de la misma naturaleza y no prevé la multa.
19. El artículo 77 impugnado tampoco respeta el *procedimiento* previsto en la ley general, ya que no prevé la calificación de la conducta cuando se concluye la investigación, no distingue entre las autoridades investigadoras y resolutoras, y reduce el periodo de alegatos.
20. En suma, se considera que el sistema normativo previsto en los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República vulnera el diverso 73 constitucional y la ley general, por lo que se declaró su invalidez.



III. Razones de la concurrencia

21. En general estoy a favor del sentido de la sentencia, únicamente quiero precisar algunas cuestiones relacionadas con el **tema 3**, donde se estudió el régimen de responsabilidades administrativas del personal de la Fiscalía General de la República.
22. Desde ahora adelanto que, en mi perspectiva, las normas impugnadas efectivamente eran inválidas, ya que, por un lado, el personal de la rama administrativa sólo puede ser sujeto de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y por otro porque el personal de la rama sustantiva sólo puede ser sujeto de un régimen de conductas infractoras especializado que, por lo demás, queda sujeto al procedimiento, sanciones y autoridades competentes de la ley general.
23. Para explicar mi conclusión, desdoblaré mi exposición en la naturaleza jurídica de los artículos impugnados (A), el parámetro constitucional aplicable (B) y el estudio del caso concreto (C).

A. Naturaleza jurídica de las normas impugnadas

24. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República, pues consideró que dichas normas se apartaban de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con lo que contrariaban la misma ley general y en consecuencia la Constitución Federal, en detrimento de los principios de legalidad y seguridad jurídica.
25. Del análisis de los artículos en cuestión, considero que éstos regulaban dos regímenes sancionadores distintos, uno dirigido al personal que conformaba la rama administrativa y otro enfocado al personal de la rama sustantiva de la Fiscalía General de la República.
26. En el caso de la rama administrativa, el artículo 75 impugnado remitía expresamente al diverso 47 de la ley impugnada, el cual establece un catálogo de conductas infractoras. Sin embargo, este régimen sólo ampliaba el catálogo de faltas en que este personal puede incurrir, pues para todo lo demás, el propio artículo remitía a la competencia y al procedimiento previsto en la ley general. Esto es, la ley de la fiscalía ampliaba el catálogo de faltas administrativas de la ley general para el personal de la rama administrativa.



27. Por su parte, la ley de la fiscalía establecía también un régimen para el personal de la rama sustantiva; sin embargo, este régimen no sólo establecía faltas específicas, sino también un procedimiento y sanciones para el mencionado personal, tal como se observa en el artículo 77 en relación con los diversos 72, 73 y 74 impugnados.

B. Parámetro de regularidad constitucional

28. En mi opinión, los artículos 102, 108 y 109 de la Constitución Federal habilitan al Congreso de la Unión para que pueda desarrollar un régimen complementario pero no contradictorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

29. En efecto, los artículos 108 y 109 establecen que los servidores públicos de la Fiscalía General de la República (en tanto órgano constitucional autónomo) son sujetos del régimen de responsabilidades administrativas que se desarrolla en la ley general.

30. Por su parte, el artículo 102 señala que tanto el fiscal como los agentes son responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

31. A mi juicio, de una interpretación sistémica de estas disposiciones se sigue que por regla general todos los servidores públicos de la Fiscalía son sujetos de la ley general, y que excepcionalmente sólo el fiscal y los agentes (relacionados directamente con la función de procuración de justicia) son sujetos del régimen complementario de responsabilidades administrativas especializado.

32. No obstante, en tanto parte de un mismo sistema de responsabilidades administrativas, y con el fin de no generar distorsiones contrarias al Texto Constitucional, este régimen complementario del fiscal y los agentes sólo puede desarrollar faltas, infracciones, deberes u obligaciones (cualquiera que sea la denominación elegida por el legislador) específicas de la materia y que no incidan en las que ya están previstas en la ley general.

33. Este régimen complementario debe ser especialmente cuidadoso en la calificación de las conductas infractoras entre graves o no graves, pues conforme a la ley general ello determina las autoridades competentes, el procedimiento y las sanciones según una y otra falta.



C. Análisis del caso concreto

34. A partir de lo anterior, coincido en la invalidez del sistema normativo impugnado pues, entre otras razones, establecía un catálogo de faltas para el personal de la rama administrativa de la fiscalía, esto es, establecía un régimen especializado para un personal distinto a los agentes y al fiscal, los únicos que, de acuerdo con mi lectura constitucional, pueden ser sujetos del régimen especializado.
35. En cuanto al personal de la rama sustantiva, las normas impugnadas no sólo omitían clasificar entre graves y no graves las faltas especializadas para el personal de la rama sustantiva (y algunas incluso alteraban las que ya están previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, tal como mostró la sentencia), sino que además dicho régimen establecía autoridades competentes, procedimientos y sanciones que se apartaban de la ley general.
36. Conforme al parámetro que considero aplicable, debe recordarse que si bien el personal de la rama sustantiva puede ser sujeto del régimen complementario, este régimen únicamente puede prever conductas infractoras claramente clasificadas según su gravedad, pues esto determina el resto del procedimiento, el cual sí debe ajustarse en su totalidad al previsto en la ley general.
37. Por estas razones, coincido en la invalidez del sistema normativo impugnado, aunque lo hago por consideraciones diversas a las de la sentencia.
38. Respetuosamente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf en la acción de inconstitucionalidad 98/2021.

En las sesiones de trece y veintitrés de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas disposiciones del Decreto por el que se expidió la Ley de la Fiscalía General de la República, se abrogó la Ley Orgánica de la Fiscalía



General de la República y se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales, publicado el veinte de mayo de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación.

Resolución del Tribunal Pleno. Por mayoría de ocho votos se declaró la invalidez de los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República, los cuales regulaban el régimen de responsabilidades administrativas y sanciones aplicables al personal del servicio profesional de carrera de ese órgano.

Lo anterior, pues se determinó que el sistema normativo era contrario al bloque de constitucionalidad, particularmente a los artículos 108 y 109, fracción III, en relación con el diverso 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, y 49, 52, 54, 57, 77, 91, 92, 100, 102, 112, 115 y 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ahora, si bien estuve a favor del sentido del proyecto, no comparto todas las consideraciones que sustentan la inconstitucionalidad de dichos artículos. En ese sentido, emito el presente voto concurrente para precisar las razones por las que considero que dicho sistema es inválido, a partir de lo siguiente: (i) la habilitación del Congreso de la Unión para expedir un régimen de responsabilidades administrativas aplicable al personal del servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República; y, (ii) las razones de inconstitucionalidad del sistema normativo.

(i) Habilitación del Congreso de la Unión para expedir un régimen de responsabilidades administrativas aplicable al personal del servicio profesional de carrera de la Fiscalía General de la República.

En el presente asunto se presentó la siguiente interrogante: ¿puede el Congreso de la Unión crear regímenes especiales para ciertos entes públicos, en este caso la Fiscalía General de la República?

Desde mi perspectiva, a partir de una interpretación sistemática de los artículos 102, apartado A, 123, apartado B y 109 de la Constitución Federal, es posible advertir que el Congreso de la Unión cuenta con una habilitación para diseñar un régimen especial de responsabilidades administrativas para el personal de la Fiscalía General de la República, en atención a sus facultades y obligaciones.



En dos mil catorce se reformaron diversos artículos constitucionales para instaurar a la Fiscalía General de la República como un órgano público autónomo. Con esta reforma, se le dotó de autonomía y se le otorgaron diversas facultades y obligaciones en materia de acceso a la justicia.

Así, actualmente el artículo 102, apartado A, de la Constitución Federal establece sus atribuciones específicas en materia de persecución de delitos; además, el mismo precepto, en sus párrafos sexto y octavo,¹ prevé, por un lado, la responsabilidad del titular de la fiscalía y sus agentes por "toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones", y por otro, dispone la existencia de un servicio profesional de carrera de las y los servidores públicos de esa institución.

Esto último es de especial relevancia, pues se establece un servicio de carrera que se integra por agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial, personas peritas, analistas y personas facilitadoras. Bajo este modelo, se disponen requisitos específicos para el ingreso, permanencia y promoción de las y los servidores públicos.

Así, tal y como lo señala la propia ley secundaria, lo anterior debe ser conforme con lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución.² Este precepto constitucional reconoce la naturaleza particular de las funciones que realizan las y los servidores públicos de la Fiscalía, por lo que

¹ "Artículo 102.

"A. ...

"La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

"...

"El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones."

² **Ley de la Fiscalía General de la República**

"Artículo 50. Las relaciones jurídicas entre la Fiscalía General y su personal se ramificarán de la forma siguiente:

"I. Servicio profesional de carrera de la rama sustantiva: Se integrará por personas agentes del Ministerio Público de la Federación, personas agentes de la Policía Federal Ministerial, personas peritas, personas analistas y personas facilitadoras, rigiéndose por lo dispuesto en la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución, en la presente Ley y en las demás disposiciones aplicables en los términos que fije el Estatuto orgánico; ..."



mandata un régimen especial para su permanencia y remoción por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.³

En suma, de una lectura integral de dichas normas, es posible advertir que, el Texto Constitucional reconoce las particularidades del servicio público que brindan las y los servidores públicos de la Fiscalía General de la República, por lo cual se habilita al Congreso de la Unión para establecer un régimen particular de responsabilidades administrativas al personal de este órgano público autónomo.

Ahora bien, esta habilitación coexiste con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues su naturaleza trae consigo que sus disposiciones incidan válidamente en todos los órdenes jurídicos.

El artículo 73, fracción XXIX-V,⁴ constitucional faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de responsabilidades administrativas, lo cual se vincula con el nuevo marco disciplinario de los servidores públicos introducido por la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince. Esta normativa tiene por objeto articular las atribuciones de las autoridades competentes en la investigación, sustanciación y sanción de las faltas administrativas.

³ "Artículo 123. ...

"B. ...

"XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

"..."

⁴ "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."



En virtud de lo anterior, el Congreso Federal expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas la cual es, por su naturaleza, de observancia general en toda la República y tiene por objeto distribuir 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 los procedimientos para su aplicación.

De esta manera, el marco normativo articulado en la ley general incide válidamente en todos los órdenes jurídicos, por lo cual la habilitación del Congreso de la Unión para establecer un régimen particular de faltas y sanciones para el personal de la Fiscalía General de la República implica una coexistencia con la regulación de dicha ley.

Estas consideraciones no implican que la Ley General de Responsabilidades Administrativas sea el parámetro de validez, pues es el título cuarto de la Constitución Federal el que establece un régimen general de responsabilidades para las y los servidores públicos.

Sobre este apartado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que dicho título establece las bases mínimas que debe observar todo régimen de responsabilidades administrativas.⁵

En estos términos me parece que el Congreso de la Unión sí se encuentra habilitado para emitir un régimen específico en materia de responsabilidades administrativas para las personas servidoras públicas del citado órgano constitucional autónomo, siempre y cuando sea acorde al parámetro previsto en el referido título cuarto de la Constitución Federal.

(ii) Razones de inconstitucionalidad del sistema normativo impugnado.

De una lectura integral de los preceptos impugnados se desprende que el Congreso General empalmó un **sistema propio** que, según el artículo 79⁶ coexiste y se suplirá con las disposiciones de la ley general. Sin embargo, estimo que

⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 260/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, once de julio de dos mil veintidós, párr. 272.

⁶ "**Artículo 79.** Para todo lo no dispuesto en el presente Capítulo, serán aplicables supletoriamente las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en el procedimiento de responsabilidad administrativa, será lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo."



los numerales refutados sí generan una contradicción que contraviene el título cuarto de la Constitución Federal y el principio de seguridad jurídica.

Lo anterior, pues el hecho de que las normas impugnadas no distingan entre faltas graves y no graves, contraviene el artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal, lo cual impacta en todo el diseño del sistema normativo impugnado generando, por tanto, un vicio que conlleva su invalidez.

Adicionalmente, si bien el Congreso Federal podía establecer un régimen de las faltas y sanciones específicas para el personal de la Fiscalía General de la República, el mismo debía constituirse a partir de una normativa armónica con el sistema general, evitando su distorsión y contradicción, lo que no ocurrió con la regulación de los artículos impugnados, pues resulta incompatible e incongruente con lo que se establece en la ley general.

Ejemplo de lo anterior es el artículo 74⁷ impugnado, que regula los casos de reincidencia, lo que se encuentra previsto en la ley general. Sin embargo, lo establecido en tal precepto no coincide con lo dispuesto en esta última, ya que el artículo dispone que "en los casos de reincidencia se impondrá una multa" y que "se considerará reincidente a la persona servidora pública que habiendo sido declarada responsable, mediante resolución administrativa firme, dentro del plazo de cinco años contados a partir de la fecha de dicha resolución, vuelva a realizar la misma conducta u otra que merezca sanción por responsabilidad administrativa". Mientras que, la ley general considera reincidente "a quien habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y hubiere causado ejecutoria, cometa otra del mismo tipo",⁸ sin limitarlo al plazo de cinco años a partir de la primera sanción.

⁷ **Artículo 74.** En los casos de reincidencia, además de las sanciones que correspondan de conformidad con el artículo 73 de esta Ley, se impondrá multa de cincuenta a mil veces la Unidad de Medida y Actualización vigente.

"Para los efectos de esta Ley se considerará reincidente a la persona servidora pública que habiendo sido declarada responsable, mediante resolución administrativa firme, dentro del plazo de cinco años contados a partir de la fecha de dicha resolución, vuelva a realizar la misma conducta u otra que merezca sanción por responsabilidad administrativa."

⁸ **Artículo 72**

"...

"Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y hubiere causado ejecutoria, cometa otra del mismo tipo."



Otra contradicción se observa en el artículo 72, fracción III,⁹ impugnado, que establece la suspensión del empleo, cargo o comisión hasta por noventa días, mientras que los diversos 75¹⁰ y 78¹¹ de la ley general establecen que una suspensión en el empleo, cargo o comisión, en el caso de las faltas no graves, podrá ser de uno a treinta días naturales, mientras que para las graves podrá ser de treinta a noventa días naturales.

Asimismo, el procedimiento diseñado en el artículo 77 de la Ley de la Fiscalía General de la República difiere del regulado en la ley general, pues no dispone la calificación de la conducta como grave o no grave una vez concluida la investigación, tampoco prevé la elaboración del informe de presunta responsabilidad, y reduce el período para que las partes formulen alegatos.

De esta manera se advierte que la regulación específica del régimen para las y los servidores públicos de la Fiscalía General de la República empalmó un sistema propio a lo ya regulado por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo cual resulta contradictorio con esta última, y contraviene los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al vulnerar el principio de legalidad, en su vertiente de seguridad jurídica. Esto, pues este principio debe permear entre los sistemas de responsabilidades administrativas para lograr su eficaz coexistencia.

Al respecto, en cuanto al derecho administrativo sancionador, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que al compartir características con el

⁹ **Artículo 72.** La persona servidora pública que forme parte del servicio profesional de carrera de la rama sustantiva e incurra en faltas administrativas por incumplimiento o transgresión al contenido de las obligaciones previstas en los artículos 47 y 48, se le sancionará, según la gravedad de la infracción, con:

" ...

"**III.** Suspensión de empleo cargo o comisión hasta por 90 días sin goce de sueldo, o

" ... "

¹⁰ **Artículo 75.**

" ...

"La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales.

" ... "

¹¹ **Artículo 78.**

" ...

"La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.

" ... "



derecho punitivo, el principio de legalidad, en su vertiente de seguridad jurídica cobra relevancia, pues a través de éste se exige que las infracciones y las sanciones deben estar plasmadas en una ley, permitiendo a las personas prever las consecuencias de sus propios actos, es decir, implica el inequívoco conocimiento del resultado que provendrá de la eventual aplicación de la norma.¹²

Lo anterior, contrario a lo decidido por la mayoría, no implica que la ley general sea el parámetro de regularidad con el cual deba contrastarse las disposiciones impugnadas, sino que debe analizarse a la luz del título cuarto de la Constitución Federal. Sin embargo, la coexistencia de dos regímenes debe garantizar el respeto al principio de seguridad jurídica, lo que no ocurre en el presente caso, pues no resulta previsible para la persona servidora pública determinar cuáles serán las consecuencias de sus actos u omisiones. Por estas razones considero que el sistema normativo impugnado es contrario al artículo 109 en relación con el diverso 16, ambos de la Constitución Federal.

Nota: La tesis aislada 1a. CCCXV/2014 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de septiembre de 2014 a las 10:15 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 98/2021 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesiones públicas celebradas los días trece y veintitrés de marzo de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno discutió y resolvió el asunto citado al rubro, en el que analizó la regularidad constitucional del *Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República* y se reformaron y adicionaron di-

¹² Tesis 1a. CCCXV/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 573, registro digital: 2007407, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA LUZ DE SUS FINES."



versas disposiciones de otros cuerpos normativos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de dos mil veintiuno.

En este voto expreso las razones por las que voté con la mayoría, pero por consideraciones distintas.

1. Régimen de responsabilidades previsto en la Ley de la Fiscalía General de la República

Aunque coincidí con declarar la inconstitucionalidad del régimen de responsabilidades y sanciones aplicables al personal del servicio profesional de carrera de la fiscalía, previsto en los artículos 71 a 79 del citado cuerpo normativo, no comparto las consideraciones.

Desde mi punto de vista, la razón fundamental de la inconstitucionalidad de esas normas es que, derivado de la distribución competencial efectivamente realizada por la ley general de la materia, se introdujo una reserva de fuente para legislar en materia de infracciones, sanciones y procedimientos derivados de responsabilidades administrativas, es decir, que ello sólo es factible, jurídicamente, reformando dicha ley general, por lo siguiente:

Constitucionalmente, la materia de responsabilidades administrativas es concurrente, por lo que, si bien los tres órdenes de gobierno tienen, *en principio*, competencias al respecto, su distribución efectiva depende de lo determinado por la ley general, cuya función es efectuar la distribución *definitiva* de competencias legislativas y operativas entre la Federación, los Estados y los Municipios.

El Congreso de la Unión emitió la Ley General de Responsabilidades Administrativas y no reservó competencia legislativa a ningún orden de gobierno en lo tocante a definir infracciones, sanciones y procedimientos, pues estas cuestiones fueron desarrolladas en la propia ley para cumplir el objetivo de homologar el sistema de responsabilidades administrativas a nivel nacional. Ese ordenamiento sólo reservó competencia operativa a la Federación, a los Estados y los Municipios, es decir, competencia para aplicar la ley, con excepción del Poder Judicial, respecto de quien sí se reservó competencia regulativa para adecuar algunos de esos aspectos derivado de su especial posición institucional.

En este sentido, dada esa distribución competencial efectiva, ni a la Federación ni a los Estados y Municipios se reservó competencia legislativa en esos aspec-



tos, lo que implica, por lo que hace a la Federación, que no puede legislar dichas cuestiones en otros ordenamientos, como la Ley de la Fiscalía General de la República sino, únicamente, reformando la propia ley general. De aquí que ese diseño equivale, funcionalmente, a la existencia de reserva de fuente para legislar en los aspectos precisados.

Por estas razones, coincidí con la inconstitucionalidad de esas normas de la Ley de la Fiscalía General de la República.

Sin que haya inadvertido que los miembros de la fiscalía están sujetos a un régimen de especial sujeción en términos de los artículos 102, apartado A y 123, apartado B, fracción XIII, constitucionales, en virtud de la naturaleza e importancia de las funciones de procuración de justicia que tienen encomendadas, porque desde mi perspectiva, ese régimen se traduce sólo en la permisón de ciertas restricciones a sus derechos laborales para garantizar la eficacia de sus funciones constitucionales, pero no en la facultad de generar un régimen de responsabilidades administrativas paralelo y distinto al instaurado por la ley general de la materia.

Ahora bien, el que el Congreso de la Unión, al emitir la ley general de la materia, haya decidido no reservarse a sí mismo la facultad para desarrollar regímenes de responsabilidades administrativas fuera de la propia ley general, no implica, naturalmente, que no pueda definir las funciones y obligaciones de los funcionarios públicos en distintas leyes, como la Ley de la Fiscalía General, cuyo incumplimiento se traduzca en una infracción y en una responsabilidad en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pero esto no equivale, lógicamente, a la permisón de diseñar un sistema de responsabilidades administrativas paralelo al de la ley general.

Finalmente, aclaro que este criterio no contraviene lo que he sostenido en precedentes en el sentido de que es posible reiterar y reproducir contenidos normativos previstos por la legislación general en la materia siempre que con ello no se modifique o distorsione la lógica del sistema de responsabilidades administrativas, pero en el caso, no se reprodujo el contenido de la ley general, sino que se diseñó un régimen distinto e incompatible con la misma, razón por la que voté por su inconstitucionalidad.

2. Constitucionalidad de las correcciones disciplinarias previstas en la Ley de la Fiscalía General de la República

Sobre la constitucionalidad de las correcciones disciplinarias, yo voté por la inconstitucionalidad de la medida de arresto por vulnerar la garantía de audiencia



previa, dada la irreparabilidad de la afectación a la libertad personal, y por la constitucionalidad de las medidas de amonestación y suspensión temporal, al no requerir audiencia previa teniendo en cuenta que la afectación que producen es reparable.

Desde mi perspectiva, dichas medidas no pertenecen al régimen de responsabilidades administrativas, sino al de medidas disciplinarias, y por ello el Congreso de la Unión sí estaba facultado para legislar al respecto en la Ley de la Fiscalía General de la República, sin violar la reserva de fuente funcional a la que me referí.

En efecto, considero que el régimen de responsabilidades administrativas busca garantizar el adecuado funcionamiento de los servicios públicos de los que se encarga el Estado y, para ello, establece una serie de sanciones que buscan disuadir y, al mismo tiempo, prevenir que las personas servidoras públicas incumplan con las funciones que les corresponden.

En cambio, las correcciones disciplinarias buscan restaurar de inmediato la disciplina que exige cierta actividad operativa o administrativa. De forma coercitiva buscan que, a la brevedad posible, se asegure que una actividad estatal específica siga realizándose, con independencia de que la conducta objeto de la corrección disciplinaria pueda dar lugar, o no, a distintas responsabilidades.

Por estas razones, voté a favor pero por consideraciones distintas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 98/2021 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 98/2021, en la que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó, entre otras cuestiones, preceptos de la Ley de la Fiscalía General de la República expedida mediante decreto publicado el veinte de mayo de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación.



Uno de los aspectos que se abordaron en dicho asunto fue el relativo a la constitucionalidad de los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República, los cuales preveían el régimen de responsabilidades administrativas aplicable a las personas servidoras públicas de dicho organismo. El Pleno declaró la invalidez de dichos preceptos al considerar que modificaban el diseño constitucional en materia de responsabilidades administrativas previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, vulnerando los artículos 108 y 109, fracción III, en relación con el diverso 73, fracción XXIX-V, de la Constitución General.

Presento este voto particular porque no comparto el parámetro de regularidad constitucional bajo el cual se analizó el sistema normativo impugnado ni la decisión de declararlo inconstitucional.

En mi opinión, la Constitución General admite una interpretación según la cual el Congreso de la Unión puede válidamente establecer un régimen especial de responsabilidades administrativas para el personal de la Fiscalía General de la República, aun cuando no sea exactamente coincidente con lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Por ende, las normas impugnadas no podían declararse inconstitucionales por el solo hecho de desarrollar un régimen de responsabilidad administrativa distinto al previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

A fin de explicar mi postura, inicialmente haré referencia al criterio mayoritario y, posteriormente, expondré los motivos de mi disenso.

I. Criterio del Tribunal Pleno

En el tema 3 de la sentencia emitida en el presente asunto, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del régimen de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República previsto en los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República,¹ al considerar que modifican el sistema de responsabilidades administrativas previsto en la ley general de la materia.

¹ **Ley de la Fiscalía General de la República**

"Artículo 71. Las personas servidoras públicas de la Fiscalía General estarán sujetas al régimen de responsabilidades de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y a las disposiciones especiales que establece esta Ley.



Para llegar a esa conclusión, la sentencia define el parámetro de regularidad constitucional a partir de los artículos 108 y 109, fracción III, en relación con el

"La persona servidora pública que forme parte del servicio profesional de carrera cuando incumpla o transgreda el contenido de las obligaciones previstas en los artículos 47 y 48, de este ordenamiento, incurrirá en faltas administrativas por lo que serán causas de responsabilidad administrativa, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad y sanción a que haya lugar, prevista en las disposiciones normativas y administrativas aplicables."

"Artículo 72. La persona servidora pública que forme parte del servicio profesional de carrera de la rama sustantiva e incurra en faltas administrativas por incumplimiento o transgresión al contenido de las obligaciones previstas en los artículos 47 y 48, se le sancionará, según la gravedad de la infracción, con:

"I. Amonestación privada;

"II. Amonestación pública;

"III. Suspensión de empleo cargo o comisión hasta por 90 días sin goce de sueldo, o

"IV. Remoción.

"Lo anterior, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad y sanción a que haya lugar, previstas en las disposiciones legales aplicables."

"Artículo 73. A la persona que incurra en las faltas administrativas señaladas en el artículo anterior, se le impondrá la remoción en los casos de incumplimiento de las obligaciones establecidas en las fracciones I, cuando tenga como consecuencia violaciones graves a los derechos humanos IV, VII, VIII incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), X, XII del artículo 47, y las fracciones IV, VI y VII del artículo 48 de esta Ley."

"Artículo 74. En los casos de reincidencia, además de las sanciones que correspondan de con el artículo 73 de esta Ley, se impondrá multa de cincuenta a mil veces la Unidad de Medida y Actualización vigente.

"Para los efectos de esta Ley se considerará reincidente a la persona servidora pública que habiendo sido declarada responsable, mediante resolución administrativa firme, dentro del plazo de cinco años contados a partir de la fecha de dicha resolución, vuelva a realizar la misma conducta u otra que merezca sanción por responsabilidad administrativa."

"Artículo 75. Las sanciones por faltas administrativas del personal de la Fiscalía General que forme parte del servicio profesional de carrera de la rama administrativa, por el incumplimiento de las obligaciones a que refiere el artículo 47 de esta Ley, serán impuestas por el Órgano Interno de Control conforme a la competencia y procedimiento previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"Lo anterior, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad y sanción a que haya lugar, previstas en las disposiciones legales aplicables."

"Artículo 76. Para la imposición de las sanciones administrativas serán tomados en consideración los elementos siguientes:

"I. La gravedad de la conducta que se atribuya a la persona servidora pública;

"II. La necesidad de suprimir conductas y/o prácticas que afecten la imagen y el debido funcionamiento de la Fiscalía General;

"III. La reincidencia de la persona responsable;

"IV. El nivel jerárquico, el grado académico y la antigüedad en el servicio;

"V. Las circunstancias y medios de ejecución;

"VI. Las circunstancias socioeconómicas de la persona servidora pública, y



"VII. En su caso, el monto del beneficio obtenido a raíz de la conducta sancionada; o bien, el daño o perjuicio económico ocasionado con el incumplimiento de las obligaciones."

"Artículo 77. El Órgano Interno de Control impondrá la sanción que corresponda en los casos de los artículos 72, 73 y 74 de esta Ley, conforme al procedimiento siguiente:

"I. Se iniciará de oficio o, por queja presentada ante el Órgano Interno de Control, por las personas titulares de las Fiscalías Especializadas, fiscalías o unidades administrativas o la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos, o por vista que realicen las personas servidoras públicas adscritas a las unidades administrativas, en el ejercicio de sus atribuciones, previo desahogo de las diligencias de investigación que estimen pertinentes y que permitan advertir la existencia de la falta administrativa y la probabilidad de que la persona servidora pública participó en su comisión;

"II. Las quejas o vistas que se formulen deberán estar apoyadas en los elementos de prueba suficientes para advertir las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión en que pudo haber ocurrido el incumplimiento de las obligaciones a cargo del personal sustantivo de la Institución;

"III. Con una copia de la queja o de la vista y sus anexos, o bien, con los registros electrónicos de los mismos, se correrá traslado a la persona servidora pública, para que en un término de quince días hábiles formule un informe sobre los hechos y rinda las pruebas correspondientes. El informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en la queja o en la vista, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore por no ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar;

"IV. Al momento de correrle traslado, se le hará saber su derecho a no declarar en su contra, ni a declararse culpable; así como para defenderse personalmente o ser asistido por una persona defensora perita en la materia. En caso de que no cuente con una persona defensora, le será asignado una persona defensora de oficio;

"V. De igual forma, se citará a la persona servidora pública a una audiencia, misma que deberá celebrarse en un plazo no menor de veinte ni mayor de treinta días posteriores a la fecha de la citación, en la que se desahogarán las pruebas respectivas si las hubiere, y se recibirán sus alegatos, por sí o por medio de su persona defensora.

"Una vez verificada la audiencia y desahogadas las pruebas, el Órgano Interno de Control, dentro de los cuarenta días hábiles siguientes, emitirá la determinación sobre la existencia o no de la responsabilidad, y en su caso impondrá a la persona responsable la sanción correspondiente;

"VI. Si del resultado de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad a cargo de la persona presunta responsable o de otras, se podrá disponer la práctica de investigaciones y acordar la celebración de otra u otras audiencias, y

"VII. En cualquier momento, previo o posterior a la celebración de la audiencia, el Órgano Interno de Control, podrá determinar la suspensión temporal de la persona sujeta al procedimiento, como medida cautelar, siempre que a su juicio así convenga para la conducción o continuación de las investigaciones, la cual cesará si así lo resuelve, el Órgano Interno de Control, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere este artículo.

"La suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, lo cual se hará constar expresamente en la determinación de la misma.

"Mientras dure la suspensión temporal se deberán decretar, al mismo tiempo, las medidas necesarias que le garanticen a la persona presunta responsable mantener su mínimo vital y de sus dependientes económicos, la cual cesará si así lo resuelve, el Órgano Interno de Control, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere este artículo.

"Si la persona servidora pública suspendida conforme a esta fracción no resultare responsable será restituida en el goce de sus derechos."



diverso 73, fracción XXIX-V, de la Constitución General,² de los que se desprende que el Constituyente estableció un régimen general y homogéneo de responsabilidades para los servidores públicos, entre los cuales se contem-

"Artículo 78. La resolución que se emita en el procedimiento a que refiere el artículo 77 de esta Ley, será notificada a todas las partes."

"Artículo 79. Para todo lo no dispuesto en el presente Capítulo, serán aplicables supletoriamente las disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en el procedimiento de responsabilidad administrativa, será lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo."

² Constitución General

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

"Durante el tiempo de su encargo, el Presidente de la República podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana.

"Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

"Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

"Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley."

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

"...

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

"Las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas,



plan aquellos adscritos a la Fiscalía General de la República, con la única excepción del Poder Judicial de la Federación que se ciñe a un régimen distinto.

A partir de ese entendimiento, la sentencia considera que el Congreso de la Unión no puede determinar un régimen especial o de excepción respecto de las responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República, sino únicamente un régimen complementario a partir de las particularidades y necesidades de un organismo de carácter federal con funciones específicas, siempre y cuando no hubiera sido desarrollado por la ley general y no se contraponga a su contenido.

El fallo refiere que si bien el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General³ establece que el Congreso de la Unión deberá expedir leyes sobre

según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

"Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

"La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

"Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

"Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y ..."

"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. ..."

³ **Constitución General**

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.



el trabajo, las cuales regirán para militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales; lo cierto es que de dicho precepto no se advierte que el Constituyente establezca un régimen especial ni diferenciado de responsabilidades administrativas para las personas que prestan un servicio público en dichas entidades gubernamentales, sino un régimen laboral específico para dichos trabajadores.

Con base en ese parámetro, la sentencia analiza la constitucionalidad de las normas impugnadas a través de *un ejercicio de contraste* con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, concluyendo, en resumen, que existían diversas contradicciones entre las normas impugnadas y el catálogo de infracciones administrativas, las sanciones y el procedimiento previstos en la legislación general.

Por lo anterior, el Pleno consideró que el régimen de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República, previsto en los artículos 71 a 79 de la ley impugnada, vulneraba los numerales 108 y 109, fracción III, en relación con el diverso 73, fracción XXIX-V, de la Constitución General y, por tanto, se declaró la invalidez de dichas normas.

II. Razones de disenso

No comparto la decisión mayoritaria, pues en mi opinión es constitucionalmente válido que el Congreso de la Unión prevea un régimen especial de responsabilidades administrativas para el personal de la Fiscalía General de la República y en una legislación distinta a la Ley General de Responsabilidades

"...

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

"...

"XIII. ...

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. ..."



Administrativas. De tal suerte que el solo hecho de preverse un régimen distinto al previsto en la legislación general no generaba la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

El planteamiento de la accionante consistió en que los preceptos impugnados establecían un *régimen diferenciado* de responsabilidades administrativas para el personal de la Fiscalía General de la República que contraviene el previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, vulnerando el principio de seguridad jurídica y distorsionando el parámetro previsto por la legislación general.

Para responder dicho planteamiento, era importante considerar que si bien las normas impugnadas se referían a la materia de responsabilidades administrativas, el hecho de que el ordenamiento impugnado fuera la Ley de la Fiscalía General de la República –expedida por el Congreso de la Unión y reglamentaria del artículo 102 constitucional– exigía un análisis a la luz de un parámetro de regularidad específico.

Como es sabido, la fracción XXIX-V del artículo 73 constitucional⁴ facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, cuyo objeto es: (i) distribuir competencias entre los órdenes de gobierno; (ii) establecer las responsabilidades, obligaciones y sanciones aplicables, así como las que correspondan a los particulares vinculados con faltas graves; y, (iii) los procedimientos para su aplicación.

Así, la Ley General de Responsabilidades Administrativas –expedida por el Congreso de la Unión en ejercicio de dicha facultad constitucional– establece como sujetos de dicha normativa a las personas servidoras públicas previstas en el artículo 108 constitucional, entre las cuales se incluyen a aquellas que conforman los organismos constitucionales autónomos, como son las perso-

⁴ **Constitución General**

"**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."



nas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República, de modo que es incuestionable que dicho ordenamiento general les resulta aplicable.

No obstante, considero que, a partir de lo dispuesto en los **artículos 102, apartado A y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General**, es posible sostener que **el Congreso de la Unión puede válidamente prever un régimen especial de responsabilidades administrativas para las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República en una legislación distinta a la ley general, como es la Ley de la Fiscalía General de la República.**

En efecto, el artículo 102, apartado A, de la Constitución General –que constituye el fundamento constitucional de la Fiscalía General de la República– establece, en lo que interesa, que **la ley** establecerá las bases para la formación, actualización y desarrollo de la carrera profesional de los servidores públicos; así como que la persona titular de la Fiscalía General de la República y sus agentes **serán responsables por toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.**⁵

⁵ Constitución General

"Artículo 102.

"A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

"Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

"El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

"...

"La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

"La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

"El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.



De acuerdo con lo anterior, es posible concluir que **existe habilitación constitucional** para que en la Ley de la Fiscalía General de la República –que es reglamentaria de dicho precepto constitucional–⁶ se regulen aspectos tales como los requisitos de ingreso y permanencia del servicio profesional de carrera, el procedimiento de separación por incumplimiento a los requisitos de permanencia y el régimen de medidas disciplinarias, **pero también un régimen específico de responsabilidades administrativas en atención a la naturaleza de las funciones que desempeñan las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República.**

Lo anterior también es consistente con el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General⁷ que establece que los agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales **están sujetas a sus propias leyes** que, entre otros aspectos, regulan lo relativo a la separación del cargo (con motivo de los procedimientos de evaluación de los requisitos de permanencia), así como lo relativo a la remoción (por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones).

"El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones."

⁶ **Ley de la Fiscalía General de la República**

"Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del Apartado A, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus disposiciones son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional."

⁷ **Constitución General**

"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.

"...

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

"...

"XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, **se registrarán por sus propias leyes.**

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, **o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.** Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido."



Si bien es cierto que –como señala la sentencia– dicho precepto constitucional se refiere de manera específica a **las relaciones de trabajo** del Estado con los agentes del Ministerio Público, los peritos y miembros de las instituciones policiales, **lo relevante para el presente caso es lo que la Constitución dice respecto de este tipo de servidores públicos, a saber: que por la naturaleza especial de sus funciones ameritan un tratamiento particular.**

Por todo lo anterior, considero que de acuerdo con el artículo 102, apartado A, en relación con el diverso 123, apartado B, fracción XIII, ambos de la Constitución General es posible concluir que el Congreso de la Unión válidamente puede establecer un régimen especial de responsabilidades administrativas para las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República en la ley que rige a dicho organismo.

De hecho, al resolver la acción de inconstitucionalidad 260/2020,⁸ el Tribunal Pleno consideró que era válido prever un régimen de responsabilidades administrativas para los servidores públicos del Poder Judicial Local, *distinto* al previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Ello, toda vez que el artículo 116, fracciones III y V, de la Constitución General⁹ faculta a las entidades federativas para legislar en materia de permanencia y disciplina de los servidores públicos de los Poderes Judiciales Locales.

⁸ Acción de inconstitucionalidad 260/2020, resuelta en sesión del Tribunal Pleno de once de julio de dos mil veintidós, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁹ **Constitución General**

"**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.

"...

"**III.** El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

"Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y



El Pleno señaló que el régimen especial de responsabilidades administrativas del Poder Judicial del Estado de Chiapas válidamente podía incluir responsabilidades administrativas propias de la función que desempeñan las personas servidoras públicas en dicho Poder; establecer sanciones y definir competencias y procedimientos apropiados para su investigación, sustanciación y sanción. Sin perjuicio de que pudiera remitirse en algunos aspectos a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Considero que la *ratio decidendi* de ese precedente era aplicable en el presente asunto. Tanto para los Poderes Judiciales como para la Fiscalía General de la República, existe un sustento constitucional que permite concluir que **es válido establecer un régimen especial de responsabilidades administrativas para su personal**, lo que se justifica en razón de la naturaleza específica de las funciones que desempeñan las personas servidoras públicas del Poder Judicial y de la Fiscalía General de la República.

En el caso, de la regulación contenida en las normas impugnadas es posible advertir que, con independencia de las responsabilidades que pudieran derivar

probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

"...

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

"Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos; ..."



de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el Congreso de la Unión estableció un régimen de responsabilidades administrativas especial para el personal de la Fiscalía General de la República que deriva del incumplimiento de las obligaciones inherentes a los cargos que desempeñan, con un tratamiento distinto en función de la rama a la que pertenezcan.¹⁰

Con todo, como he referido el solo hecho de desarrollar un régimen de responsabilidad administrativa especial y distinto al previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas no genera la inconstitucionalidad de tales preceptos, pues –como señalé– de conformidad con los artículos 102, apartado A y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General, el Congreso de la Unión válidamente puede preverlo en la Ley de la Fiscalía General de la República, de forma tal que, desde mi punto de vista, es innecesario contrastar los preceptos combatidos con la legislación general.

No desconozco que un problema que esto trae aparejado es la posibilidad de *antinomias* –es decir, contradicciones normativas–, concretamente, en la regulación de conductas que actualicen faltas administrativas en ambos regímenes. Sin embargo, me parece que tales antinomias podrían resolverse a través de una *interpretación conforme*, a la luz de los artículos 102, apartado A y 123, apartado B, fracción XIII, en relación con el diverso 109, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución General.

De este modo, de existir una antinomia relacionada con conductas que –en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas– actualizan faltas no

¹⁰ La regulación contenida en las normas impugnadas puede resumirse en los siguientes puntos:

1) Las personas servidoras públicas de la FGR se encuentran sujetas tanto al régimen de responsabilidades de la LGRA como a las disposiciones especiales que establece la Ley de la FGR (artículo 71, primer párrafo).

2) Las personas servidoras públicas de la FGR que incumplan con las obligaciones inherentes a sus cargos (las cuales están previstas en los artículos 47 y 48 de la Ley de la Fiscalía), incurrirán en faltas administrativas (artículo 71, segundo párrafo), las cuales serán sancionadas atendiendo al tipo de funciones que desempeñan: **a)** Si pertenecen a la rama sustantiva de la FGR (agentes del Ministerio Público de la Federación, personas agentes de la Policía Federal Ministerial, personas peritas, personas analistas y personas facilitadoras) estarán sujetas a las reglas especiales previstas en los artículos 72, 73, 74, 76, 77 y 78 de la ley impugnada; **b)** Si pertenecen a la rama administrativa (quienes no desempeñan funciones sustantivas) estarán sujetas a las reglas de competencia y procedimiento previstas por la LGRA (artículo 75).

3) Serán aplicables supletoriamente la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y, en el procedimiento, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (artículo 79).



graves, prevalecerá el régimen especial previsto en la Ley de la Fiscalía, bajo el principio de *lex specialis*.¹¹ Sin embargo, si la antinomia se presentara respecto de conductas que actualizan faltas graves, prevalecerá la aplicación del régimen previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Con lo anterior se salvaguardaría el mandato previsto en el artículo 109, fracción III, de la Constitución General, consistente en que tratándose de faltas graves debe ser el Tribunal de Justicia Administrativa el que imponga la sanción respectiva.

No pierdo de vista que uno de los objetivos primordiales de la Ley General de Responsabilidades Administrativas fue crear un marco jurídico homologado en materia de responsabilidades administrativas con el fin de evitar la dispersión que existía tanto a nivel federal como a nivel local en relación con dicha materia. Sin embargo, tampoco debe pasar inadvertido que la existencia de regímenes especiales en materia de responsabilidades administrativas –como es el caso del Poder Judicial y el de la Fiscalía General de la República– deriva del tratamiento que la propia Constitución General da a determinados órganos o Poderes del Estado, en atención –insisto– a la naturaleza específica de las funciones que desempeñan.

Por lo demás, debo señalar que optar por una u otra opción interpretativa no es trivial. Una de las consecuencias de adoptar la interpretación según la cual, el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Fiscalía General de la República debe ajustarse en términos *exactos* al previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativa es que medidas como la prevista en el artículo 73 de la ley impugnada resulten inconstitucionales.¹² Dicho precepto establecía la sanción de remoción por incumplimiento a diversas obligaciones que, por la naturaleza de las funciones de las personas servidoras públicas de la Fiscalía General

¹¹ No se pierde de vista que el artículo 115 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas exige que la autoridad sustanciadora sea distinta a la autoridad resolutora. Sin embargo, la Constitución General de la República sólo exige que las "demás faltas y sanciones administrativas", esto es, las faltas no graves, sean "conocidas y resueltas por los órganos internos de control".

¹² **Ley de la Fiscalía General de la República**

"Artículo 73. A la persona que incurra en las faltas administrativas señaladas en el artículo anterior, se le impondrá la remoción en los casos de incumplimiento de las obligaciones establecidas en las fracciones I, cuando tenga como consecuencia violaciones graves a los derechos humanos IV, VII, VIII incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), X, XII, del artículo 47, y las fracciones IV, VI y VII del artículo 48 de esta Ley."



de la República, **adquieren una relevancia especial**, tales como: impedir que se infrinjan, toleren o permitan **actos de tortura**; hacer **uso de la fuerza** sin atender a los principios de racionalidad, necesidad, legalidad, oportunidad, proporcionalidad, congruencia, responsabilidad y respeto a los derechos humanos; **permitir el acceso a investigaciones a personas que no tengan derecho** o difundir información o imágenes relacionadas con tales investigaciones; **abrir investigaciones sin sustento jurídico**; desempeñar su función **sin solicitar o aceptar gratificaciones**; entre muchas otras.

Es cierto que bajo el régimen de la Ley General de Responsabilidades Administrativas ese tipo de conductas podrían ser sancionadas bajo la hipótesis de incumplimiento de las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas a las personas servidoras públicas del artículo 49, fracción I.¹³ Sin embargo, ello se sancionaría como una falta *no grave* que no necesariamente conlleva la destitución del cargo, lo que en muchos casos podría resultar inadecuado, si consideramos que el incumplimiento de ciertas obligaciones resulta de mucha mayor gravedad y magnitud cuando es cometido por personal sustantivo de la Fiscalía General de la República.

Por todas estas razones, disiento de la decisión del Tribunal Pleno de declarar la inconstitucionalidad del régimen especial de responsabilidades administrativas previsto en los artículos 71 a 79 de la Ley de la Fiscalía General de la República.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹³ **Ley General de Responsabilidades Administrativas**

"Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

"I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley; ..."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO PODER (ARTÍCULO 43, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

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 (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESUMIMIENTO POR CANCELACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA IMPUGNADA DERIVADO DE SU ABROGACIÓN (ARTÍCULO 44, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN).

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE CUMPLIR, COMO MÍNIMO, LAS FASES PRECONSULTIVA, INFORMATIVA, DE DELIBERACIÓN INTERNA, DE DIÁLOGO Y DE DECISIÓN.

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE REALIZARSE CON INDEPENDENCIA DE QUE LAS MEDIDAS IMPUGNADAS PUDIERAN BENEFICIAR EN ALGÚN GRADO A ESTE SECTOR POBLACIONAL, SI SON SUSCEPTIBLES DE AFECTARLES DIRECTAMENTE.

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA NORMA IMPUGNADA ES SUSCEPTIBLE DE AFECTARLOS DIRECTAMENTE, PUES LAS OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LAS COALICIONES TRASCIENDEN AL DERECHO DE LAS PERSONAS INDÍGENAS A SER POSTULADAS COMO CANDIDATAS A LAS DIPUTACIONES LOCALES Y A FORMAR PARTE DE LA INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO EN EL QUE VIVEN (INVALIDEZ DEL



ARTÍCULO 144 BIS 1 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ANÁLISIS DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL PLANTEAMIENTO CONSISTENTE EN DIVERSOS VICIOS INVALIDANTES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL DECRETO NÚMERO 097, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS, TANTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN COMO DE LA LEY ELECTORAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

IX. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL IMPEDIMENTO RELATIVO A ESTAR CONDENADA O CONDENADO POR LOS DELITOS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO, DE VIOLENCIA FAMILIAR, SEXUALES Y DE INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES ALIMENTARIAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, RESULTA CONSTITUCIONAL, SIEMPRE Y CUANDO SE INTERPRETE EN EL SENTIDO DE QUE EL IMPEDIMENTO RESULTE DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA Y SOLAMENTE DURANTE EL TIEMPO EN QUE SE CUMPLE LA PENA APLICADA (ARTÍCULOS 9 Y 144, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

X. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LA RESTRICCIÓN AL ACCESO A LA GUBERNATURA, A LA DIPUTACIÓN O COMO MIEMBRO DEL AYUNTAMIENTO POR LA COMISIÓN DE LOS DELITOS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO, DE VIOLENCIA FAMILIAR, SEXUALES Y DE INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES ALIMENTARIAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, SUPERA EL TEST DE PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO AMPLIO, POR LO QUE ES UNA MEDIDA CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA (ARTÍCULOS 9 Y 144 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XI. DESINDEXACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO. FINALIDAD DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESTA MATERIA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE VEINTISIETE DE ENERO DE DOS MIL DIECISÍS.



XII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE COMO BASE EL SALARIO MÍNIMO PARA CALCULAR DICHO FINANCIAMIENTO Y LAS MULTAS DERIVADAS DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS O DE RESPONSABILIDADES EN MATERIA ELECTORAL, ES CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 44, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SALARIO MÍNIMO DIARIO VIGENTE EN MONTERREY", 348, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA LA CIUDAD DE MONTERREY", Y 348 BIS, INCISOS A), FRACCIÓN II, B), FRACCIÓN II, C), FRACCIÓN II, D), FRACCIÓN II, E), FRACCIÓN II, F), FRACCIÓN III, G), FRACCIÓN II, Y H), FRACCIÓN II, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA LA CIUDAD DE MONTERREY", DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN].

XIII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. INEXISTENCIA DE UNA *VACATIO LEGIS* QUE PERMITA A LOS PODERES LEGISLATIVOS LOCALES ABSTENERSE DE ADECUAR Y ARMONIZAR EN EL PLAZO DE UN AÑO SU LEGISLACIÓN CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL, RESPECTO DE LA DESINDEXACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 44, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SALARIO MÍNIMO DIARIO VIGENTE EN MONTERREY", 348, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA LA CIUDAD DE MONTERREY", Y 348 BIS, INCISOS A), FRACCIÓN II, B), FRACCIÓN II, C), FRACCIÓN II, D), FRACCIÓN II, E), FRACCIÓN II, F), FRACCIÓN III, G), FRACCIÓN II, Y H), FRACCIÓN II, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA LA CIUDAD DE MONTERREY", DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN].

XIV. COALICIONES. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULARLAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 73, 74, PÁRRAFO SEGUNDO, 79, FRACCIÓN VII Y PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 81 BIS, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XV. CANDIDATURAS COMUNES. LOS CONGRESOS LOCALES SON COMPETENTES PARA REGULARLAS.



XVI. CANDIDATURAS COMUNES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL REQUISITO DE PRESENTAR EL CONVENIO DE LA CANDIDATURA PARA SU REGISTRO ANTE EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL, NO GENERA INCERTIDUMBRE, PUES ES INADECUADO SUPONER QUE DICHO CONVENIO DEBE ENTREGARSE PERSONALMENTE, PORQUE PUEDE PRESENTARSE EN LA OFICIALÍA DE PARTES DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL DIRIGIDO A LA PRESIDENCIA (ARTÍCULO 81 BIS 2, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MISMO QUE PRESENTARÁN PARA SU REGISTRO ANTE EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL", DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XVII. CANDIDATURAS COMUNES Y COALICIONES. DIFERENCIAS SUSTANCIALES (ARTÍCULO 81 BIS 2, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A MÁS TARDAR TREINTA DÍAS ANTES DEL INICIO DEL PERIODO DE PRECampaña DE LA ELECCIÓN DE QUE SE TRATE", DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XVIII. CANDIDATURAS COMUNES. LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR SU SOLICITUD DE REGISTRO A MÁS TARDAR TREINTA DÍAS ANTES DEL INICIO DEL PERIODO DE PRECampañas DE LA ELECCIÓN DE QUE SE TRATE, NO DESNATURALIZA LA FIGURA DE LA CANDIDATURA COMÚN (ARTÍCULO 81 BIS 2, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A MÁS TARDAR TREINTA DÍAS ANTES DEL INICIO DEL PERIODO DE PRECampaña DE LA ELECCIÓN DE QUE SE TRATE", DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XIX. CANDIDATURAS COMUNES. EL REQUISITO DE MANIFESTAR EN EL CONVENIO LOS DATOS DE SUS CANDIDATOS A LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL UNA VEZ CONCLUIDO SUS PROCESOS INTERNOS, NO TRANSGREDE EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL, AL NO EXISTIR MANDATO QUE OBLIGUE AL LEGISLADOR LOCAL A ADECUAR LAS NORMAS QUE LAS REGULAN A ALGÚN PARÁMETRO O LINEAMIENTO ESPECÍFICO, NI SIQUIERA A UNIFORMARLAS CON LAS QUE SE POSTULAN POR COALICIONES (ARTÍCULO 81 BIS 3, FRACCIÓN II, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).



XX. PARIDAD DE GÉNERO. ANÁLISIS DEL MODELO DE POSTULACIÓN PARITARIA EN BLOQUES DE COMPETITIVIDAD (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL PLANTEAMIENTO CONSISTENTE EN QUE LOS ARTÍCULOS 143 BIS 1 Y 146 BIS 2 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PREVÉN UN MODELO DE POSTULACIONES REGRESIVO EN RELACIÓN CON AQUEL ESTABLECIDO EN LOS LINEAMIENTOS PARA GARANTIZAR LA PARIDAD DE GÉNERO EN LAS ELECCIONES DE DIPUTACIONES LOCALES Y AYUNTAMIENTOS PARA EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021).

XXI. DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA.

XXII. PARIDAD DE GÉNERO. PARA EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE ESTE MANDATO ES FACTIBLE EL ESTABLECIMIENTO DE ACCIONES AFIRMATIVAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO Y/O LEGISLATIVO, QUE IMPLICAN UN TRATAMIENTO PREFERENTE A CIERTO GRUPO O SECTOR QUE SE ENCUENTRA EN DESVENTAJA.

XXIII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. TODAS LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA A TUTELARLO, GENERANDO ACCIONES AFIRMATIVAS EN FAVOR DE GRUPOS VULNERABLES.

XXIV. ACCIONES AFIRMATIVAS EN LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITANTE CONSISTENTE EN QUE ÚNICAMENTE SERÁN VÁLIDAS LAS ESTABLECIDAS EN ESA LEGISLACIÓN, ES INCONSTITUCIONAL, TODA VEZ QUE LAS AUTORIDADES DISTINTAS A LA LEGISLATIVA, EN SU ÁMBITO DE COMPETENCIA, PUEDEN IMPLEMENTAR ACCIONES ENCAMINADAS A COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 144, PÁRRAFO SEXTO, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXV. DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN CONFORME, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



XXVI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SI BIEN SE ENCUENTRAN ESTRECHAMENTE RELACIONADOS, ESTOS PRINCIPIOS SON AUTÓNOMOS, PUES NO TODO TRATAMIENTO DESIGUAL ES DISCRIMINATORIO.

XXVII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO.

XXVIII. ACCIONES AFIRMATIVAS. SON AQUELLAS CUYO OBJETIVO ES BORRAR O HACER DESAPARECER LA DISCRIMINACIÓN EXISTENTE EN LA ACTUALIDAD O EN EL MOMENTO DE SU APLICACIÓN, CORREGIR LA PASADA Y EVITAR LA FUTURA, ADEMÁS DE CREAR OPORTUNIDADES PARA LOS SECTORES SUBORDINADOS.

XXIX. ACCIONES AFIRMATIVAS EN LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. NO EXISTE UN DEBER CONSTITUCIONAL PARA QUE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS RESERVEN CURULES DE DIPUTACIONES PARA PERSONAS DE LA COMUNIDAD LGBT+, ASÍ COMO PARA INCORPORAR UNA VARIABLE POBLACIONAL EN LA POSTULACIÓN DE ÉSTAS A CARGOS LEGISLATIVOS (ARTÍCULO 144 BIS 3 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXX. ACCIONES AFIRMATIVAS EN LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EXISTENCIA DE UNA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE PROMOVER EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS PERSONAS JÓVENES, A TRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE MULTIDISCIPLINARIO, QUE PROPICIEN SU INCLUSIÓN EN EL ÁMBITO POLÍTICO, SOCIAL, ECONÓMICO Y CULTURAL DEL PAÍS (ARTÍCULO 144 BIS 2 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXI. ACCIONES AFIRMATIVAS EN LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. NO EXISTE UN MANDATO EXPRESO QUE OBLIGUE AL LEGISLADOR LOCAL A ESTABLECER UN MECANISMO DE ACCIÓN POSITIVA PARA QUE EN LA POSTULACIÓN DE PERSONAS JÓVENES SE TENGAN QUE INTEGRAR FÓRMULAS CON AMBOS CANDIDATOS MENORES DE TREINTA Y CINCO AÑOS DE EDAD (ARTÍCULO 144 BIS 2 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).



XXXII. DERECHO HUMANO A EXPRESAR Y DIFUNDIR LIBREMENTE, POR CUALQUIER MEDIO, IDEAS, OPINIONES E INFORMACIÓN. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO PROTEGE A LAS PERSONAS FRENTE A LAS CALUMNIAS Y EXCLUYÓ DEL ÁMBITO DE PROTECCIÓN A LAS INSTITUCIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 207, FRACCIÓN III, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "A LA VIDA PRIVADA, OFENSAS, DIFAMACIÓN", "QUE DENIGRE", Y "PARTIDOS POLÍTICOS, INSTITUCIONES PÚBLICAS O PRIVADAS" Y 218, FRACCIÓN XI, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "ALUSIÓN A LA VIDA PRIVADA, OFENSAS, DIFAMACIÓN O", "QUE DENIGRE", Y "PARTIDOS POLÍTICOS, INSTITUCIONES PÚBLICAS O PRIVADAS", DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXIII. MARCAS VÁLIDAS PARA VOTAR. LOS CONGRESOS ESTATALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA REGLAMENTAR LA FORMA DE MARCAR LAS BOLETAS ELECTORALES O BIEN QUÉ TIPO DE MARCAS CONSTITUYEN UNA EXPRESIÓN VÁLIDA DEL VOTO (ARTÍCULO 239, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COMO UN CÍRCULO O SOMBREADO" DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 44, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SALARIO MÍNIMO DIARIO VIGENTE EN MONTERREY", 73, 74, PÁRRAFO SEGUNDO, 79, FRACCIÓN VII Y PÁRRAFO ÚLTIMO, 81 BIS, 144 BIS 1, 144, PÁRRAFO SEXTO, 207, FRACCIÓN III, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "A LA VIDA PRIVADA, OFENSAS, DIFAMACIÓN", "QUE DENIGRE", Y "PARTIDOS POLÍTICOS, INSTITUCIONES PÚBLICAS O PRIVADAS", 218, FRACCIÓN XI, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "ALUSIÓN A LA VIDA PRIVADA, OFENSAS, DIFAMACIÓN O", "QUE DENIGRE", Y "PARTIDOS POLÍTICOS, INSTITUCIONES PÚBLICAS O PRIVADAS", 348, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA LA CIUDAD DE MONTERREY", Y 348 BIS, INCISOS A), FRACCIÓN II, B), FRACCIÓN II, C), FRACCIÓN II, D), FRACCIÓN II, E), FRACCIÓN II, F), FRACCIÓN III, G), FRACCIÓN II, Y H), FRACCIÓN II, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE PARA LA CIUDAD DE MONTERREY", DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO



LEÓN, REFORMADOS Y ADICIONADOS MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 097 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL CUATRO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS].

XXXV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. POSTERGACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ RESPECTIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 144 BIS 1 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. POSTERGACIÓN DE LA CONDENA DE EMITIR LOS ACTOS LEGISLATIVOS QUE SUBSANEN LA FALTA DE CONSULTA RESPECTIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 144 BIS 1 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 50/2022 Y SUS ACUMULADAS 54/2022, 55/2022 Y 56/2022. PODER EJECUTIVO FEDERAL, MOVIMIENTO CIUDADANO, COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y MORENA. 17 DE ENERO DE 2023. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIADO: IRLANDA DENISSE AVALOS NÚÑEZ Y PAULO ABRAHAM ORDAZ QUINTERO.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El cuatro de marzo de dos mil veintidós se publicó un decreto mediante el cual se aprobaron tanto un conjunto de reformas como adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y de la Ley Electoral de dicha entidad.

Dicha reforma abordó temas tales como los requisitos de elegibilidad para cargos de elección popular (como el de no haber sido condenado por el delito de violencia política por razón de género); la determinación del salario mínimo como base para calcular el financiamiento de los partidos políticos y las multas derivadas de procedimientos sancionatorios en materia electoral; el régimen de coaliciones (como el derecho a formarlas, sus limitaciones, entre otras reglas);



el régimen de candidatura común; el modelo de postulación paritaria de candidaturas en bloques de competitividad; la determinación del límite a la creación de acciones afirmativas en materia electoral (sólo serán válidas las que tengan base legal); las acciones afirmativas en procesos electorales para jóvenes, para personas de la comunidad LGBT+ y para integrantes de pueblos y comunidades indígenas; algunos límites a la libertad de expresión; marcas válidas para emitir el voto; entre otras cuestiones.

El Poder Ejecutivo Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Morena promovieron, respectivamente, acciones de inconstitucionalidad y demandaron la invalidez de diversos artículos de la referida reforma.

Del análisis de los distintos conceptos de invalidez, en la presente sentencia se concluye, en síntesis, lo siguiente:

1) Que es inconstitucional la acción afirmativa en favor de los pueblos y comunidades indígenas (que consiste en una cuota de postulación en diputaciones para las personas que se auto adscriban como integrantes de dichas comunidades), porque no se realizó la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

Cabe señalar que de conformidad con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, dado que la totalidad del decreto no tiene incidencia en los derechos e intereses de los pueblos y de las comunidades indígenas, se invalida únicamente un precepto de la ley y se procede a analizar el resto de las reglas legales impugnadas.

2) Se desestimó la impugnación respecto de las violaciones al procedimiento legislativo que culminó con el Decreto Número 097, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos tanto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León como de la Ley Electoral de dicha entidad federativa, por no alcanzar la mayoría calificada.

3) Que el requisito de elegibilidad consistente en no haber sido sentenciado por el delito de violencia política de género, de violencia familiar, delitos sexuales



y por delitos que atenten en contra de la obligación alimentaria es constitucional, siempre y cuando se interprete que el haber sido sentenciado por estos delitos sí genera inelegibilidad, únicamente, si la sentencia de condena es definitiva y firme y la persona está cumpliendo la condena correspondiente.

4) Que son inconstitucionales las reglas de la legislación local que regulan a las coaliciones, pues dicha materia está constitucionalmente reservada al Legislativo federal.

5) Que las reglas impugnadas en materia de candidaturas comunes son constitucionales, pues están en el ámbito de la libre configuración legislativa, resultan razonables y el modelo exigido no trastoca el parámetro constitucional aplicable.

6) Se desestimó el argumento respecto a que el modelo de postulación paritaria, a través de bloques de competitividad en distritos y Municipios es inconstitucional, pues atenta contra el principio de paridad de género al constituir una medida regresiva, al no alcanzar la mayoría calificada.

7) Que la regla que establece que sólo serán válidas las acciones afirmativas establecidas en la ley (emitidas por el legislador) es inconstitucional, pues limita injustificadamente el deber de tutela de la igualdad impuesto a todas las autoridades del país.

8) Que las acciones afirmativas dispuestas en favor de los jóvenes y la comunidad LGBT+ son constitucionales, pues su diseño está en el ámbito de la libre configuración legislativa.

9) Que son inconstitucionales las reglas que prohíben la difamación o denigración, pues la Constitución únicamente prohíbe la calumnia a las personas.

10) Que la disposición de la Ley Electoral Local que determina qué tipo de señal o marca constituye un voto válido es constitucional, pues prevé que cualquier tipo de marca inequívoca está permitida.

La presente sentencia se desarrolla conforme a lo siguiente:



	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno de la SCJN es competente para conocer del presente asunto.	27
II.	PRECISIÓN DE LAS DISPOSICIONES RECLAMADAS	De la Constitución Local: el artículo 44, párrafo primero, de dicho ordenamiento. De la Ley Electoral Local: los artículos 9, 44, fracción I; 79, último párrafo; 143 Bis 1; 144, párrafos tercero y sexto; 144 Bis 1; 144 Bis 2; párrafo tercero; 144 Bis 3; 146 Bis 2; 348, primer párrafo; y 348 Bis, incisos a), fracción II; b), fracción II; c), fracción II; d), fracción II; e), fracción II; f), fracción III; g), fracción II; y h), fracción II; 73, primer párrafo; 74, párrafo segundo; 79, párrafo segundo; 81 Bis; 81 Bis 2; 81 Bis 3, fracción II; 207, fracción III; 218; 239, fracción II; todos de la referida Ley Electoral Local.	28
III.	OPORTUNIDAD	Las demandas son oportunas	28
IV.	LEGITIMACIÓN	Los distintos promoventes están legitimados para promover la acción de inconstitucional y acuden por conducto de quien legal o estatutariamente los representa.	30
	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO		34
V.	V.1. Los promoventes sí plantearon presuntas violaciones a la Constitución Política del País.	La causal de improcedencia es infundada.	35
	V.2. No cesaron los efectos de las disposiciones impugnadas.	La causal de improcedencia es infundada.	35
	V.3. Se actualiza la cesación de efectos del artículo 44 de la Constitución Local, pues dicho precepto fue derogado.	La causal de improcedencia es fundada.	36



VI.	<p>ESTUDIO DE FONDO VI.1. Planteamiento del asunto.</p>	<p>Conceptos de violación hechos valer por los accionantes y artículos impugnados.</p>	38
<p>VI.2. Análisis de fondo de los temas propuestos.</p>		40	
<p>Tema 1. Presuntos vicios de procedimiento legislativo.</p>		<p>Se declara la invalidez del artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral de Nuevo León por falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa.</p> <p>Dicha invalidez no afecta a la totalidad del decreto, pues no todas las normas que lo integran inciden en los derechos o intereses de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>Por lo tanto, se procede al análisis de los planteamientos relacionados con presuntas violaciones al procedimiento legislativo. Se desestimó por no alcanzar la mayoría calificada.</p>	40
<p>Tema 2. Análisis del requisito de elegibilidad consistente en no haber sido sentenciado por el delito de violencia política en contra de las mujeres en razón de género, de violencia familiar, delitos sexuales y por delitos que atenten en contra de la obligación alimentaria.</p>		<p>Se concluye que los artículos 9 y 144, párrafo tercero, de la Ley Electoral Local son constitucionales siempre y cuando se interprete que se refieren necesariamente a una sentencia de condena definitiva (al no estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio) y solamente durante el tiempo en que se cumple la pena aplicada, siempre y cuando la persona esté privada de su libertad.</p>	58
<p>Tema 3. Salario mínimo como base para calcular el financiamiento a partidos y multas.</p>		<p>Se declara la invalidez de los artículos 44, fracción I; 348, primer párrafo; y 348 Bis, incisos a), fracción II; b), fracción II; c), fracción II; d), fracción II; e), fracción II; f), fracción III; g), fracción II; y h), fracción II; de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, porque el Congreso de Nuevo León contravino el mandato constitucional</p>	73



		que exige utilizar el salario mínimo sólo para determinar el sueldo diario de los trabajadores.	
	Tema 4. Régimen de coaliciones.	Se declara la invalidez de los artículos impugnados 73 (en la porción normativa que señala "en coalición con otros partidos"), 74, 79, 81 Bis, de la Ley Electoral Local, pues regulan temas reservados a la competencia del Congreso de la Unión, según los transitorios constitucionales de la reforma electoral de 2014.	85
	Tema 5. Régimen de candidatura común.	Se desestiman los argumentos que plantean la inconstitucionalidad de los artículos que regulan a la candidatura común.	92
	Tema 6. El modelo de postulación paritaria a través de bloques de competitividad.	Se desestimó por no alcanzar la mayoría calificada.	119
	Tema 7. Imposibilidad para generar acciones afirmativas válidas que no tengan fuente legislativa.	Se concluye que la regla contenida en el artículo 144, párrafo 6, de la Ley Electoral Local, la cual determina que sólo las acciones afirmativas contenidas en la ley serán válidas, es inconstitucional, pues limita de manera innecesaria la tutela del principio de igualdad.	122
	Tema 8. Acciones afirmativas para jóvenes y para la comunidad LGBT+.	Se considera que las medidas impugnadas son constitucionales porque no existe un mandato expreso que obligue al legislador local a establecer un mecanismo de acción positiva para que en la postulación de personas jóvenes se tengan que integrar fórmulas con ambos candidatos menores de treinta y cinco años. No se observa que la medida otorgada a las personas de la comunidad LGBT+ sea ineficaz.	127



	Tema 9. Límites a la libertad de expresión.	Se declara la invalidez de los artículos 207, fracción III y 218, fracción XI, en las porciones normativas que indican: "partidos políticos, instituciones públicas o privadas"; "ciudadanos, aspirantes o precandidatos," e "instituciones públicas o privadas, o a otros partidos y sus candidatos".	138
	Tema 10. Marcas válidas para votar.	Se reconoce la validez del artículo 239, fracción II, en su porción normativa "como círculo o sombreado" de la Ley Electoral de Nuevo León.	144
VII.	EFFECTOS	<p>Se sobresee la acción de inconstitucionalidad en relación con la impugnación de Morena que combate la porción normativa del artículo 44 de la Constitución Local, que señala que el Tribunal Electoral del Estado está facultado para conocer y resolver las impugnaciones y controversias que se susciten durante los procesos electorales de la competencia estatal.</p> <p>Asimismo, se reconoce la validez de los artículos 9 y 144, párrafo tercero, de la Ley Electoral Local al tenor de la interpretación conforme expuesta en el apartado relativo al tema 2 de la sentencia, y de los numerales 81 Bis 2; 81 Bis 3, fracción II; 144 Bis 2; 144 Bis 3; y 239, fracción II, todos de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.</p> <p>Finalmente, se declara la invalidez de los artículos 44, fracción I; 73, en la porción normativa que señala "en coalición con otros partidos"; 74; 79; 81 Bis; 144 Bis 1; 144, párrafo sexto; 207, fracción III, en lo referente a la porción que indica "... a la vida privada, ofensas, difamación ... que denigre ... partidos políticos, instituciones públicas o privadas"; 218, fracción XI,</p>	148



		<p>en las porciones normativas que indican "... alusión a la vida privada, ofensas, difamación o ... que denigre ... partidos políticos, instituciones públicas o privadas ...", 348, primer párrafo; 348 Bis, incisos a), fracción II; b), fracción II; c), fracción II; d), fracción II; e), fracción II; f), fracción III; g), fracción II; y h), fracción II, exclusivamente por lo que hace a las porciones normativas que aluden al "salario mínimo diario vigente en Monterrey" o al "salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey"; todo lo anterior, tal como se precisa en los considerandos correspondientes y de conformidad con el apartado de efectos de la sentencia.</p>	
VIII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.</p> <p>SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas respecto del artículo 44, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Número 097 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado V de esta sentencia.</p> <p>TERCERO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas respecto de la impugnación del procedimiento legislativo que culminó con el Decreto Número 097, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos tanto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León como</p>	152



de la Ley Electoral de dicha entidad federativa, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el cuatro de marzo de dos mil veintidós, y en relación con los artículos 143 Bis 1 y 146 Bis 2, de la referida Ley Electoral, adicionados mediante el citado decreto.

CUARTO.—Se reconoce la validez de los artículos 9 –al tenor de la interpretación conforme, en virtud de la cual, el impedimento relativo a estar condenada o condenado por los delitos que se prevén en el citado numeral se refiere necesariamente a una sentencia de condena definitiva y solamente durante el tiempo en que se cumpla la pena aplicada–, 81 Bis 2, en su porción normativa "mismo que presentarán para su registro ante el presidente de la Comisión Estatal Electoral, a más tardar treinta días antes del inicio del periodo de precampaña de la elección de que se trate.", 81 Bis 3, fracción II, 144, párrafo tercero –al tenor de la interpretación conforme, en virtud de la cual, el impedimento relativo a estar condenada o condenado por los delitos que se prevén en el citado numeral se refiere necesariamente a una sentencia de condena definitiva y solamente durante el tiempo en que se cumpla la pena aplicada–, 144 Bis 2, 144 Bis 3, y 239, fracción II, en su porción normativa "como un círculo o sombreado", de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, reformados y adicionados mediante el Decreto Número 097 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta determinación.



QUINTO.—Se declara la invalidez de los artículos 44, fracción I, en su porción normativa "salario mínimo diario vigente en Monterrey", 73, 74, párrafo segundo, 79, fracción VII y párrafo último, 81 Bis, 144 Bis 1, 144, párrafo sexto, 207, fracción III, en sus porciones normativas "a la vida privada, ofensas, difamación", "que denigre", y "partidos políticos, instituciones públicas o privadas", 218, fracción XI, en sus porciones normativas "alusión a la vida privada, ofensas, difamación o", "que denigre", y "partidos políticos, instituciones públicas o privadas", 348, párrafo primero, en su porción normativa "salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey", y 348 Bis, incisos a), fracción II, b), fracción II, c), fracción II, d), fracción II, e), fracción II, f), fracción III, g), fracción II, y h), fracción II, en sus porciones normativas "salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey", de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, reformados y adicionados mediante el Decreto Número 097 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veintidós, en la inteligencia de que las disposiciones que aluden a salario mínimo, deberán entenderse referidas a la Unidad de Medida y Actualización (UMA), hasta tanto el legislador local realice los ajustes normativos correspondientes, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

SEXTO.—Respecto de la declaratoria de invalidez del artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, se vincula al Congreso del Estado de Nuevo León para que



	<p>antes de que se verifique el plazo exigido constitucionalmente para emitir las reglas en materia electoral aplicables para el proceso electoral 2023-2024 en la entidad, previo desarrollo de las respectivas consultas indígena y afromexicana, legisle respecto de sus derechos políticos, en particular, a las candidaturas a diputaciones y Ayuntamiento, tal como se precisa en el apartado VII de este pronunciamiento.</p> <p>SÉPTIMO.—La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León, en términos del apartado VII de esta sentencia.</p> <p>OCTAVO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 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 diecisiete de enero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022 y 56/2022 promovidas, respectivamente, por el Poder Ejecutivo Federal, el partido político Movimiento Ciudadano, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el partido político Morena.¹ Todos los promoventes cuestionan el **Decreto Número 097** publicado en el Periódico Oficial

¹ De conformidad con el artículo 1o. de sus Estatutos, el nombre oficial del partido es Morena.



del Estado de Nuevo León, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos tanto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León como de la Ley Electoral de esa entidad federativa.

La presente sentencia revisa diversas disposiciones de la legislación local respecto de temas tales como: requisitos de elegibilidad para cargos de elección popular (no haber sido condenado por el delito de violencia política por razón de género); uso del salario mínimo como base para calcular el financiamiento de los partidos políticos y multas derivadas de procedimientos sancionatorios en materia electoral; régimen de coaliciones (derecho a formarlas, limitaciones, entre otras reglas); régimen de candidatura común; modelo de postulación paritaria de candidaturas en bloques de competitividad; límites a la creación de acciones afirmativas en materia electoral (sólo serán válidas las que tengan base legal); acciones afirmativas en procesos electorales para jóvenes, personas de la comunidad LGBT+ e integrantes de pueblos y comunidades indígenas; límites a la libertad de expresión; marcas válidas para emitir el voto; entre otros.

ANTECEDENTES

1. Contexto previo a la emisión de las disposiciones impugnadas. Los promoventes de las presentes acciones de inconstitucionalidad son el Poder Ejecutivo Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Morena.

2. Los accionantes le solicitan a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que revise el **Decreto Número 097**,² mediante el cual se reformaron y adicionaron distintos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

3. Cabe señalar que dicha reforma en materia electoral local forma parte de una serie de ajustes legislativos locales que fueron ordenados desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Dicho decreto se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.



4. En efecto, el seis de junio de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación³ la reforma constitucional conocida como "Paridad en Todo",⁴ que involucra, entre otros, los cambios siguientes:

- Se estableció el derecho de la ciudadanía a "ser votada en condiciones de paridad para **todos los cargos de elección popular**" (artículo 35, fracción II, constitucional).⁵

- Al artículo 41, fracción I, constitucional, se agregó un enunciado que establece el deber de los partidos de observar el principio de paridad de género en la **postulación** de sus candidaturas.⁶

- También se ordenó observar la paridad en la integración de los cargos de elección popular en los Ayuntamientos (artículo 115, fracción I, constitucional).⁷

³ La reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación y está disponible públicamente en la dirección electrónica:

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019#gsc.tab=0

⁴ Se le denomina "Paridad en Todo", pues se exigió dicho principio en prácticamente todos los cargos del gobierno. De forma manifiesta se exigió observar el principio de paridad para el nombramiento o elección de los puestos siguientes: **a)** representantes de los Ayuntamientos que tengan población indígena (artículo 2, apartado A, fracción VII); **b)** titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y de las entidades federativas (artículo 41, segundo párrafo); **c)** integrantes de los órganos constitucionales autónomos (artículo 41, segundo párrafo); **d)** diputaciones federales de representación proporcional (artículo 53, segundo párrafo); **e)** senadurías de representación proporcional (artículo 56, segundo párrafo); **f)** integrantes de los órganos jurisdiccionales federales (artículo 94, octavo párrafo; y, **g)** presidencias municipales e integrantes de los Cabildos (artículo 115, fracción I). La reforma está disponible en la dirección electrónica: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019#gsc.tab=0

⁵ "**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: ... 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; ..."

⁶ "**Artículo 41.** ... I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. **En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.**"

⁷ "Artículo 115. ... I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado."



5. Dichas reglas entraron en vigor el siete de junio de dos mil diecinueve.⁸ Asimismo, de conformidad con los artículos transitorios de la reforma se determinó que:

- El principio de paridad previsto en el artículo 41, fracción I, constitucional "será aplicable a quienes tomen posesión de su encargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del ... decreto" (artículo transitorio tercero).⁹

- "Las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41" (artículo transitorio cuarto).¹⁰

6. En el caso del Estado de Nuevo León, el proceso electoral siguiente a la entrada en vigor del decreto de la reforma de "Paridad en Todo" era el del año 2020-2021 en el que se renovaron diversos cargos: una gubernatura, cuarenta y dos diputaciones locales y cincuenta y un Ayuntamientos.¹¹

7. Es decir, conforme a las reglas anteriores, en el proceso electoral 2020-2021 de Nuevo León: **a) los partidos** tenían el deber de observar el principio de paridad de género en la postulación de todas sus candidaturas locales; y, **b) el Congreso de Nuevo León debía reformar la legislación** local y establecer reglas para procurar la observancia del principio de paridad.

8. Sin embargo, la Legislatura del Estado de Nuevo León **no hizo los ajustes correspondientes**, lo cual activó un litigio por esa causa ante el Tribunal

⁸ De conformidad con el artículo transitorio primero de la reforma constitucional respectiva, el cual estableció lo siguiente: "PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.". El decreto se publicó el seis de junio de dos mil diecinueve. Por lo tanto, el decreto entró en vigor el siete de junio de dos mil diecinueve.

⁹ DECRETO por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros, artículo transitorio tercero.

¹⁰ Ídem, artículo transitorio cuarto.

¹¹ Al respecto, véase, por ejemplo, el listado de candidaturas aprobadas, disponible en: <https://www.ceenl.mx/archivos/candidaturas/2021/consultas.html>



Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ese asunto concluyó con una sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral en la que se determinó que el Congreso Local incurrió en una omisión legislativa.¹²

9. En efecto, el partido Movimiento Ciudadano promovió un medio de impugnación electoral para reclamar la omisión del Congreso de Nuevo León de reglamentar la partida para el proceso electoral 2020-2021.¹³

10. Inicialmente, el Tribunal Electoral de Nuevo León determinó que no había dicha omisión. Sin embargo, la Sala Superior revocó esa decisión y concluyó que **sí existía omisión legislativa**.¹⁴ Consecuentemente, ordenó lo siguiente:

- Legislar para regular la paridad. Cabe referir que, en concepto del criterio mayoritario de la Sala Superior, ya no era posible legislar para que las reglas correspondientes rigieran válidamente el proceso electoral 2020-2021, porque ya no era viable cumplir el deber de publicar las leyes electorales o sus reformas con una anticipación de al menos noventa días previos al inicio del proceso electoral en el que se van a aplicar, de conformidad con el artículo 105, fracción II, cuarto párrafo, de la Constitución Política del País.¹⁵

Por tal motivo, la Sala Superior ordenó que la legislación en materia de paridad que emitiera el Congreso sería aplicable una vez que concluyera el proceso electoral 2020-2021.

- Asimismo, dada la omisión del Congreso Local, la Sala Superior le ordenó a la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León¹⁶ que, de manera directa o **emi-**

¹² Al respecto, véase la sentencia del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2020. La sentencia está disponible públicamente en la dirección electrónica:

https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JRC/14/SUP_2020_JRC_14-917746.pdf

¹³ Ídem.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, que señala: "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."

¹⁶ En adelante se denominará "Instituto Electoral Local".



tiendo lineamientos o reglamentos, aplicara las reglas generales en materia de paridad como medida afirmativa compensatoria en favor de las mujeres.

11. Derivado de ese último mandato judicial, el Instituto Electoral Local emitió los "*Lineamientos para garantizar la paridad de género en las elecciones de diputaciones locales y Ayuntamientos para el proceso electoral 2020-2021*".¹⁷ En estos lineamientos, se utilizaron los llamados bloques poblacionales y de competitividad como mecanismo para asegurar la postulación paritaria de candidaturas.

12. Los bloques de competitividad suponen una metodología en la que las candidaturas, para su postulación, esto es, **para su registro**, se distribuyen paritariamente, por partido, en dos o más segmentos definidos a partir de un criterio particular.

13. En el caso de las diputaciones del Estado de Nuevo León, de conformidad con los referidos lineamientos, las postulaciones se realizarían a través de **dos bloques** de competitividad de la mitad de los distritos. Es decir, el total de distritos se dividía en dos segmentos (competitividad electoral alta y baja) y en cada uno se debía postular el mismo número de candidaturas de cada género.¹⁸ En caso de que el número fuera impar, se privilegiarían las candidaturas de mujeres.

14. En el caso de los Ayuntamientos, se determinó utilizar tres bloques poblacionales subdivididos, cada uno, en bloques de competitividad.¹⁹ Es decir,

¹⁷ Dichos lineamientos son públicos y están disponibles para su consulta en la dirección electrónica siguiente:

https://www.ceenl.mx/legislacion/documentos/lineamientos/2021/20210223_Lineamientos%20para%20garantizar%20la%20Paridad%20de%20G%C3%A9nero%20en%20el%20proceso%20electoral%202020-2021.pdf

¹⁸ Artículo 7, fracción I. "Los partidos políticos deberán generar 2 bloques de la mitad de los distritos para los que se postulen candidatas y candidatos, listándolos en prelación conforme a porcentajes de votación y postular al menos la mitad de las fórmulas de un género distinto en cada bloque. En caso de un número impar la candidatura excedente será para el género femenino y cuando ambos bloques sean impares se alternará el género excedente en el siguiente bloque. Para definir la prelación de los distritos para formar los bloques, se usará optativamente por cada partido político o coalición los resultados del último proceso electoral, o el resultado de promediar éste con el anterior, o bien del más reciente promediado con los 2 anteriores en la elección de diputaciones locales, de acuerdo con la tabla de equivalencias contenida en el Anexo 1 de los Lineamientos."

¹⁹ El artículo 12 de los Lineamientos emitidos por la autoridad administrativa electoral señalaba lo siguiente:



el total de los Ayuntamientos se dividía en tres segmentos poblacionales (población alta, media y baja, considerando el número de regidurías de cada Ayuntamiento)²⁰ y cada uno de esos segmentos se subdividía a su vez en tres bloques de competitividad electoral, alta, media y baja.

15. La jornada electoral se celebró el seis de junio de dos mil veintiuno. De los cincuenta y un Ayuntamientos se eligieron a diez mujeres como alcaldesas (19.60 %), y del total de las cuarenta y dos diputaciones se integraron veintiún mujeres (50 %).²¹

16. Una vez concluido el proceso electoral, en diciembre de dos mil veintiuno, se retomaron los trabajos parlamentarios para cumplir con el mandato constitucional relativo a emitir la legislación local para regular el principio de paridad. El legislador local no se limitó a dicha cuestión, sino que incluyó otros temas como coaliciones, candidaturas comunes, acciones afirmativas para otros grupos, entre otros. El proceso legislativo culminó con la emisión de las disposiciones que están impugnadas en las presentes acciones de inconstitucionalidad.

"Artículo 12. La paridad transversal en la postulación de candidaturas para los Ayuntamientos del estado consiste en que se garantice el principio de paridad horizontal con parámetros objetivos que permitan identificar que en ningún caso será admitido que, en la postulación de candidaturas a presidencias municipales, tenga como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos Municipios en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos.

"Para garantizar la regla establecida en el párrafo anterior, los partidos políticos y coaliciones deberán observar las reglas siguientes:

"I. Bloques Poblacionales. Se dividirán los 51 Municipios del estado en 3 bloques poblacionales conforme al número de regidurías que les corresponda de acuerdo con la tabla siguiente:

Bloques Poblacionales			
Número de Bloque	1	2	3
Regidurías por Municipio	8 a 18	6 a 7	4
Cantidad de Municipios	9	17	25

"II. Sub bloques de competitividad electoral. Se dividirá cada bloque generado con motivo de la fracción I del presente artículo, en 3 sub bloques de la forma siguiente: porcentajes de votación alta; porcentajes de votación media; y porcentajes de votación baja. ..."

²⁰ El bloque 1 comprendía los 9 Ayuntamientos que cuentan con 8 a 18 regidurías; el bloque 2 se compuso de los 17 Ayuntamientos con 6 a 7 regidurías; y en el bloque 3 estaban comprendidos los 25 Ayuntamientos con 4 regidurías.

²¹ Véase: <https://computo2021dc.ceenl.mx/>



17. Emisión de las disposiciones impugnadas (Decreto 097) y contenido de la reforma. El cuatro de marzo de dos mil veintidós, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el **Decreto número 097**,²² mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y de la Ley Electoral para la misma entidad.

Contenido de la reforma

18. Los temas que comprendió la reforma fueron los que se sintetizan enseguida:

En la Constitución Local:

	Temática	Cambio normativo	Artículos de la Constitución Local
1	Denominación del Tribunal Electoral Local	Se modifica la referencia a "la autoridad jurisdiccional electoral" por el "Tribunal Electoral del Estado"	Artículo 44

En la Ley Electoral Local:

	Temática	Cambio normativo	Artículos de la Ley Electoral Local
1	Requisitos de elegibilidad	Se incorpora como requisito de elegibilidad para acceder a cargos de elección popular (diputaciones, gubernatura y miembros de los Ayuntamientos) el no haber sido condenado por violencia política de género, violencia familiar, delitos sexuales o delitos que atenten contra las obligaciones alimentarias; así como el deber de manifestar, bajo protesta de decir verdad, que no se ha incurrido en esas faltas.	Artículos 9 y 144, párrafo tercero

²² Dicho decreto está disponible públicamente en la dirección electrónica siguiente: http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00170400_000001.pdf



2	Base para calcular financiamiento y multas	Se determina que el salario mínimo general vigente en Monterrey será la base para calcular tanto el financiamiento local a partidos, así como las multas.	<p>Artículos 44; 348, párrafo primero; y Bis incisos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a), fracción II; • b), fracción II; • c), fracción II; • d), fracción II; • e), fracción II; • f), fracción III; • g), fracción II; • h), fracción II
3	Régimen de coaliciones	Se definen las coaliciones, se establecen reglas en materia de coaliciones, los elementos del convenio, las reglas de postulación en coalición, los límites para formar coaliciones de partidos de nueva creación, la prohibición para que un partido coaligado presente como propios a militantes de otros partidos.	<p>Artículos 73, párrafo primero;</p> <p>74, párrafo segundo; 79, párrafo segundo; y 81 Bis</p>
4	Régimen de candidatura común	Se regula la candidatura común, el momento para presentar el registro, los requisitos del convenio, las obligaciones de información, entre otras, así como el deber de presentar el convenio de candidatura común necesariamente ante el presidente del Instituto Electoral Local.	<p>Artículos 81 Bis 2; y 81 Bis 3, fracción II</p>
5	Paridad en la postulación de cargos legislativos	Se establece un esquema de postulación paritaria en 2 bloques de competitividad.	<p>Artículo 143 Bis 1</p>
6	Paridad en la postulación de cargos en los Ayuntamientos	Se establece el esquema de postulación paritaria a partir de un esquema de 2 bloques de competitividad.	<p>Artículo 146 Bis 2</p>



7	Límites a las acciones afirmativas	Se establece que sólo las acciones afirmativas establecidas en la ley serán válidas.	Artículo 144, párrafo sexto
8	Acciones afirmativas en materia de comunidades indígenas	Se establece el deber de los partidos de postular al menos una fórmula en la cual la persona propietaria y la suplente se autoadscriban indígenas.	Artículo 144 Bis 1
9	Acciones afirmativas en favor de personas entre 21 y 35 años	Se establece el deber de los partidos y coaliciones de postular al menos el 20 % del total de candidaturas tanto de diputaciones y Ayuntamientos a personas entre los 21 y 35 años.	Artículo 144 Bis 2, párrafo tercero
10	Acciones afirmativas para la comunidad LGBT+	Se establece el deber de los partidos a postular cuando menos una fórmula de candidatos propietario y suplente a diputados al Congreso del Estado, integrada por personas que se autoadscriban como integrantes de la comunidad LGBT+.	Artículo 144 Bis 3
11	Límites a la libertad de expresión	Se impone a los aspirantes el deber de abstenerse de usar expresiones que ofendan o denigren a candidatos o partidos, e instituciones públicas.	Artículos 207, fracción III, y 218, fracción XIII
12	Marcas válidas para votar	Se establece que para votar válidamente se puede poner en la boleta cualquier señal, como por ejemplo, un círculo.	Artículo 239, fracción II

19. Promoción de las acciones de inconstitucionalidad y conceptos de invalidez. Distintos actores se inconformaron con las reglas de la reforma anterior y promovieron, respectivamente, acciones de inconstitucionalidad.

20. En efecto, el veintinueve de marzo de dos mil veintidós, el Poder Ejecutivo Federal²³ presentó una acción de inconstitucionalidad en contra del referido Decreto 097. Posteriormente, el primero de abril del propio año, el partido político

²³ La demanda del Poder Ejecutivo Federal se presentó por conducto de María Estela Ríos González, en su carácter de consejera Jurídica del Ejecutivo Federal.



Movimiento Ciudadano²⁴ y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también presentaron,²⁵ respectivamente, acciones de inconstitucionalidad en contra del mencionado decreto. Finalmente, el tres de abril de la misma anualidad, el partido político Morena promovió también su acción de inconstitucionalidad.²⁶

21. En sus demandas²⁷ los promoventes plantearon los conceptos de invalidez que consideraron pertinentes y señalaron los preceptos constitucionales que, a su decir, se ven vulnerados por las normas contenidas en el decreto impugnado.

Conceptos de invalidez

22. Los planteamientos de los cuatro accionantes se sintetizan enseguida de forma temática:

a) Vicios de procedimiento legislativo

23. La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** plantea que el artículo que incorpora acciones afirmativas en beneficio de los **pueblos y comunidades indígenas** (artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral Local) es inconstitucional, pues se emitió sin que se realizara una **consulta previa**, libre, informada, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo, en favor de las comunidades destinatarias de la acción afirmativa.²⁸

24. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que el procedimiento mediante el cual se aprueban disposiciones que incorporan medidas que puedan incidir en los pueblos y comunidades indígenas exige, para su validez, necesariamente, que se lleve a cabo la referida consulta con las características ya mencionadas.²⁹ Al respecto, la Comisión observa lo siguiente:

²⁴ La demanda de Movimiento Ciudadano se presentó por conducto del órgano partidista denominado Comisión Operativa Nacional.

²⁵ La demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se presentó por conducto de María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de dicho órgano constitucional autónomo.

²⁶ La demanda de Morena se presentó por conducto de Mario Martín Delgado Carrillo, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena.

²⁷ Todas las demandas fueron presentadas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁸ Demanda de la CNDH, págs. 10 a 34.

²⁹ *Ibidem*, págs. 10 a 30.



- Si bien se realizaron distintas mesas de trabajo para la difusión de la reforma en la que participaron diputaciones, colectivos, asociaciones civiles, y autoridades, éstas no suponen la realización de una consulta con las calidades exigidas por la Constitución y las convenciones internacionales.³⁰

- No tiene noticia de que se hubiera realizado la citada consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo.³¹

25. A su vez, **Movimiento Ciudadano** plantea que el procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado tiene diversos vicios invalidantes, a saber:

- Que en la reunión de la Comisión de Puntos Constitucionales en la que se presentó el dictamen de la iniciativa para ser discutido y aprobado, se expusieron diversas reservas. El partido señala que la Constitución Local³² no prevé la posibilidad de que, en comisiones legislativas, las personas legisladoras presenten reservas a los dictámenes que se aprueban.³³

- Que en la etapa del procedimiento en la que se determina si se admite a discusión el dictamen correspondiente, éste no fue circulado al Pleno del Congreso con veinticuatro horas de anticipación.³⁴

- Que posteriormente, en la etapa de discusión deliberativa de la reforma, no se circuló el dictamen, así como tampoco se justificó motivadamente la dispensa para no distribuirse con al menos veinticuatro horas de anticipación.³⁵

- Que durante la discusión del dictamen en el Pleno, a Movimiento Ciudadano se le negó la participación en tribuna de un tercer orador para hablar en contra del referido dictamen, a pesar de que la normatividad aplicable admite que puede haber hasta tres oradores por partido.³⁶

³⁰ *Ibidem*, pág. 31.

³¹ *Ibidem*, págs. 32 a 34.

³² Demanda de Movimiento Ciudadano, págs. 24 y 25.

³³ Demanda de Movimiento Ciudadano, págs. 24 y 25.

³⁴ *Ibidem*, págs. 25 y 26.

³⁵ *Ibidem*, págs. 33 a 41.

³⁶ *Ibidem*, págs. 28 a 33.



- Que el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Nuevo León, con respecto a las reglas en materia de paridad de género, no estuvo debidamente fundado y motivado. El partido promovente considera que como la reforma aborda el derecho de participación política de las mujeres y las juventudes, el documento en mención tenía que contener una motivación reforzada.³⁷

b) Requisito de elegibilidad (no haber sido sentenciado por delitos de violencia política de género, violencia familiar, delitos sexuales y aquellos que atenten en contra de la obligación alimentaria) y deber de declarar que no se ha incurrido en esas faltas

26. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestiona el artículo 9 de la Ley Electoral Local, el cual establece como requisito de elegibilidad para una candidatura de elección popular *no haber sido sentenciado* por el delito de violencia política en contra de las mujeres por razón de género, de violencia familiar, delitos sexuales, o por delitos que atenten en contra de la obligación alimentaria. La señalada Comisión plantea que el precepto es inconstitucional,³⁸ a partir de lo siguiente:

- No precisa qué tipo de sentencia genera la inelegibilidad (si es firme o de primera instancia), lo cual podría implicar que una persona que no cuenta con una sentencia firme sería inelegible para postularse a un cargo de elección popular, lo cual afectaría innecesariamente su presunción de inocencia.

- No establece una temporalidad a la restricción, lo cual puede implicar que, si alguien se ubica en el supuesto de la norma, tendrá que soportar sus consecuencias de manera indefinida (sólo por haber sido sentenciado, incluso aunque ya haya cumplido su pena).

- No distingue entre las personas que están cumpliendo una condena, las privadas de la libertad, y quienes ya la concluyeron y están en libertad. Es decir, al no prever una temporalidad para la aplicación del supuesto, la norma también

³⁷ *Ibidem*, págs. 41 a 49.

³⁸ Demanda de la CNDH, págs. 69 a 91.



contraviene el artículo 38, fracción II, constitucional, el cual prevé únicamente restricciones temporales a los derechos político-electorales (mientras la persona esté materialmente privada de la libertad).³⁹

- La regla impugnada implica desconocer que uno de los fines de las medidas punitivas es la rehabilitación, esto es, lograr la reinserción social de las personas que han cometido delitos.

- En consecuencia, la medida controvertida no es necesaria ni proporcional y, en cambio, es estigmatizante.

Por las mismas razones, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el artículo 144, párrafo tercero, de la Ley Electoral Local es inconstitucional, pues obliga a las personas que buscan ser registradas como candidatas a cargos de elección popular a que manifiesten que no han sido condenadas o sancionadas por la comisión de los delitos antes descritos.

c) Salario mínimo como base para calcular el financiamiento a los partidos, así como para las multas

27. Morena cuestiona las disposiciones de la Ley Electoral Local que utilizan el salario mínimo general vigente en Monterrey como base para calcular el financiamiento de los partidos y las multas que derivan de los procedimientos sancionadores electorales.⁴⁰ Sostiene que tales disposiciones son inconstitucionales, pues contravienen el artículo 123, apartado A, fracción VI, de la Constitución Política del País, el cual señala que el salario mínimo sólo podrá usarse como índice, unidad, base, medida o referencia para fines acordes a su naturaleza,⁴¹ esto es, naturaleza laboral, y no electoral como ocurre en el presente caso.⁴²

³⁹ "Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: ...

"II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; ..."

⁴⁰ Artículos 44, 348, párrafo 1; y 348 bis, incisos a), fracción II; b), fracción II; c), fracción II; d), fracción II; e), fracción II; f), fracción III; g), fracción II; y h), fracción II, de la Ley Electoral Local.

⁴¹ "Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. "...

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: ...



d) Régimen de coaliciones

28. Morena plantea que los preceptos de la Ley Electoral que regulan las coaliciones son inconstitucionales, ya que transgreden la reserva de ley dispuesta en la propia Constitución Política del País, la cual le otorga exclusividad para regular esa materia al Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo transitorio segundo de la reforma constitucional electoral de febrero de 2014.⁴³

29. Dicha disposición genera la incompetencia de los Poderes Legislativos Locales para regular la materia de coaliciones, tal como se ha sostenido en múltiples precedentes de la Suprema Corte.

30. De igual forma, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea que la regla que impide a los partidos políticos que conforman una coalición postular a militantes de otros partidos es inconstitucional, pues regula una materia que está reservada al legislador federal.

e) Régimen de candidatura común

31. Morena sostiene que las reglas relativas al plazo para presentar la candidatura común (previstas en el artículo 81 Bis 2 de la Ley Electoral Local) y el deber de informar sobre los datos de identificación de dicha candidatura (artículo 81 Bis 3 de la Ley Electoral Local), son inconstitucionales.

"VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. **El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.**"

⁴² Demanda de Morena, páginas 11 a 20.

⁴³ "SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales: ...

"f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

"1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales; ..."



32. En su concepto, las reglas anteriores establecen un régimen diferenciado entre coaliciones y candidaturas comunes. El partido impugnante señala que las reglas de la candidatura común son más exigentes, pues si bien tanto las coaliciones como la candidatura común están obligadas a presentar el convenio que formaliza cada una de esas formas de asociación, a la candidatura común se le pide presentar su convenio constitutivo un mes antes de la fecha que se les otorga a las coaliciones.

33. Asimismo, el accionante sostiene que a la candidatura también se le exige proporcionar ciertos datos de identificación que no les son solicitados a las coaliciones, en concreto, que anuncie el nombre de la persona candidata, cuando ordinariamente esto se conoce hasta el momento del registro de las personas que se postulan a los cargos de elección popular.

34. Finalmente, el partido se queja de la regla que lo obliga a presentar el convenio de candidatura común necesariamente ante el presidente del Instituto Electoral Local, porque, a su decir, esa regla podría propiciar el incumplimiento del deber de presentación oportuna del convenio.

f) Reglas para postular candidaturas de manera paritaria mediante un esquema de bloques de competitividad

35. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Poder Ejecutivo y Movimiento Ciudadano coinciden en controvertir la constitucionalidad de los artículos que regulan el sistema de postulación paritaria en las diputaciones y los Ayuntamientos, a través de un modelo de dos bloques de competitividad.

36. Los promoventes explican que en el proceso electoral 2020-2021, en el Estado de Nuevo León se celebraron elecciones en las que, ante una omisión legislativa del Congreso Local (omisión de establecer reglas en materia de paridad para la postulación de cargos de elección popular), la Sala Superior del Tribunal Electoral le ordenó al Instituto Electoral Local que emitiera lineamientos para regular la postulación paritaria de las candidaturas. El Instituto Electoral Local emitió los lineamientos en los que se regulaba un diseño de postulación paritaria para las diputaciones y los Ayuntamientos.



37. En el caso de las diputaciones de Nuevo León, de conformidad con los citados lineamientos administrativos, las postulaciones se realizarían a través de dos bloques de competitividad de la mitad de los distritos. Es decir, el total de distritos se dividía en dos segmentos (competitividad electoral alta y baja) y en cada uno se debía postular el mismo número de candidaturas de cada género. En caso de que el número fuera impar, se privilegiarían las candidaturas de mujeres.

38. En el caso de los Ayuntamientos, los lineamientos administrativos establecieron que se utilizarían tres bloques poblacionales subdivididos cada uno en bloques de competitividad.⁴⁴ Es decir, el total de los Ayuntamientos se dividía en tres segmentos poblacionales (población alta media y baja, considerando el número de regidurías de cada Ayuntamiento)⁴⁵ y cada uno de esos seguimientos se subdividía a su vez en tres bloques de competitividad electoral, alta, media y baja.

39. Al finalizar el proceso electoral, estos lineamientos perdieron vigencia. Posteriormente, el legislador local emitió el decreto que se combate, en el cual

⁴⁴ El artículo 12 de los Lineamientos emitidos por la autoridad administrativa electoral señalaba lo siguiente:

"Artículo 12. La paridad transversal en la postulación de candidaturas para los Ayuntamientos del estado consiste en que se garantice el principio de paridad horizontal con parámetros objetivos que permitan identificar que en ningún caso será admitido que, en la postulación de candidaturas a presidencias municipales, tenga como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos Municipios en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos. Para garantizar la regla establecida en el párrafo anterior, los partidos políticos y coaliciones deberán observar las reglas siguientes:

"I. Bloques Poblacionales. Se dividirán los 51 Municipios del estado en 3 bloques poblacionales conforme al número de regidurías que les corresponda de acuerdo con la tabla siguiente:

Bloques Poblacionales			
Número de Bloque	1	2	3
Regidurías por Municipio	8 a 18	6 a 7	4
Cantidad de Municipios	9	17	25

"II. Sub bloques de competitividad electoral. Se dividirá cada bloque generado con motivo de la fracción I del presente artículo, en 3 sub bloques de la forma siguiente: porcentajes de votación alta; porcentajes de votación media; y porcentajes de votación baja. ..."

⁴⁵ El bloque 1 comprendía los 9 Ayuntamientos que cuentan con 8 a 18 regidurías; el bloque 2 se compuso de los 17 Ayuntamientos con 6 a 7 regidurías; y en el bloque 3 estaban comprendidos los 25 Ayuntamientos con 4 regidurías.



se establece un modelo de postulación paritaria tanto para diputaciones como Ayuntamientos que emplea únicamente **dos bloques**, a partir de un criterio de competitividad. Es decir, el esquema legal impugnado, únicamente prevé distribuir los distritos y los Ayuntamientos, respectivamente en dos segmentos (uno de competitividad alta y otro de competitividad baja) y postular igual número de candidaturas de cada género por bloque, hasta alcanzar la paridad.

40. Los accionantes consideran que el modelo legal que reclaman es inconstitucional por regresivo pues, por ejemplo, en el caso de los Ayuntamientos, ya no se utiliza un criterio poblacional (como sí se preveía en los lineamientos emitidos por el Instituto Electoral Local exclusivamente para el proceso electoral 2020-2021), y el total de los Municipios se divide únicamente en dos bloques, a partir de un criterio de competitividad. Por tal motivo, afirman que el legislador está garantizando los derechos de igualdad en términos menos favorables a lo que ya se habían alcanzado previamente por la vía de la reglamentación administrativa.

41. Los accionantes plantean que debe tomarse como parámetro el desarrollo normativo logrado en sede administrativa por el Instituto Electoral Local que instauró un sistema de postulación que consideraba la variable poblacional y utilizaba tres bloques de competitividad.

42. Para los accionantes, utilizar únicamente dos bloques de competitividad es contrario al mandato constitucional relativo a salvaguardar la paridad de género en su dimensión cualitativa implica desconocer el avance logrado en el proceso electoral anterior.

43. De conformidad con las demandas, los accionantes proponen evaluar la progresividad o regresividad del legislador a partir del avance logrado en el desarrollo de los derechos a través de una medida administrativa utilizada en el proceso electoral anterior.

44. También sostienen que la medida no permite alcanzar la igualdad sustantiva de la mujer y el hombre, pues un sistema de postulación a través de sólo dos bloques de competitividad, sin considerar el criterio poblacional, impide que las mujeres sean postuladas en los Ayuntamientos de más alta población, que suelen ser los correspondientes a los Municipios económicamente más relevantes.



45. Los accionantes afirman que la legislación también imposibilita que se adopten otras medidas más benéficas, pues si se emitieran lineamientos administrativos proponiendo, por ejemplo, tres bloques de competitividad, dichas reglas excederían el contenido de la ley.

46. Finalmente, Movimiento Ciudadano sostiene que las medidas aprobadas son poco eficaces y, por ese motivo, generan un fraude a la Constitución Política del País que obliga a postular con paridad.

g) Imposibilidad para generar acciones afirmativas válidas que no tengan fuente legislativa

47. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestiona el artículo que señala que en el Estado de Nuevo León sólo serán válidas las acciones afirmativas que se establecen en la ley.⁴⁶

48. La Comisión señala que dicha disposición es inconstitucional, porque puede traducirse en una limitación injustificada para implementar otras acciones. Refiere que no hay una lista definitiva de las medidas para alcanzar la igualdad sustantiva, y su protección generalmente requiere modificaciones de facto de las normas existentes, o la creación de reglas adicionales o complementarias a las dispuestas por el legislador de acuerdo con las necesidades que se obtengan de las condiciones fácticas.

49. En tal sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos afirma que la regla impugnada limita la creación e implementación de acciones afirmativas dispuestas para beneficiar a los grupos vulnerables. Es decir, el precepto en cuestión impide:

- Beneficiar a grupos que pudieran llegar a ser favorecidos por acciones afirmativas diseñadas y/o implementadas por autoridades administrativas.

⁴⁶ Ley Electoral Local. "**Artículo 144.** La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político, coalición o candidatura común que las postulen y los siguientes datos de los candidatos: ...

"[6] En el Estado sólo serán válidas las acciones afirmativas que se establecen en esta ley."



- Perfeccionar las acciones existentes, por ejemplo, en materia de género.

50. La regla también es inconstitucional, porque limita la obligación de todas las autoridades de tutelar la igualdad, teniendo en cuenta que el artículo 1o. de la Constitución Política del País obliga a todas las autoridades a garantizar los derechos humanos de las personas.

h) Acciones afirmativas para jóvenes y para la comunidad LGBT+

51. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea que la acción afirmativa de postulación del veinte por ciento (20 %) de jóvenes en candidaturas a diputaciones y Ayuntamientos es inconstitucional, porque sólo admite que se puedan postular como suplentes, lo cual no trasciende a una integración efectiva en los cargos. Es decir, la medida no es eficaz.

52. A su vez, el partido político Movimiento Ciudadano reclama que la legislación impugnada es regresiva, ya que no reconoce los beneficios que ya existían en la regulación administrativa del proceso electoral 2020-2021, en concreto: a) No se da la posibilidad de que una candidatura se adscriba al género con el que la persona se identifique; b) no se reconoce la posibilidad de considerar que una candidatura no pertenece al género masculino ni al femenino; y, c) la legislación no contiene reglas que aseguren que las personas de la comunidad LGBT+ sean postuladas en los Ayuntamientos más poblados.

i) Límites a la libertad de expresión

53. Morena plantea que las disposiciones que prohíben a las personas aspirantes o a las candidaturas utilizar expresiones que ofendan, difamen o denigren, son inconstitucionales, porque exceden el parámetro constitucional permitido, que se limita a prohibir la calumnia. Para el partido promovente, los preceptos impugnados amplían indebidamente una restricción constitucional acotada.

j) Marcas válidas para votar

54. Morena cuestiona el artículo 239, fracción II, de la Ley Electoral Local, el cual señala el tipo de marcas que ejemplificativamente se pueden estampar en una boleta para poder votar válidamente.



55. El artículo señalado dispone lo siguiente: "El elector se ubicará detrás de la mampara de votación y, de manera secreta, marcará con cualquiera señal *como un círculo o sombreado* que identifique de manera inequívoca la intención de su voto en el círculo o recuadro que contenga el emblema del partido por el que vota y doblará la boleta ocultando el sentido de su voto; ..."

56. Morena indica que el artículo transcrito suprime la marca con una "X" como signo válido para votar, esto es, como señal para estamparla en una boleta electoral, lo cual genera incertidumbre, pues elimina la forma más tradicional de plasmar la voluntad del electorado al emitir su voto el día de las elecciones. También dificulta el procedimiento de conteo de votos.

57. El partido sostiene que, si bien en la expresión "cualquier señal" puede quedar comprendida la "X" como una marca válida para emitir un voto, la supresión de dicha previsión genera incertidumbre, porque el elector puede pensar que se eliminó esa forma de votar, es decir, podría generarse la idea de que la "X" se convirtió en un tipo de marca inválida.

k) Facultad del Tribunal Electoral Local para resolver medios de impugnación vinculados a un proceso electoral

58. Morena cuestiona el artículo 44 de la Constitución Local, que en términos generales señala que el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León está facultado para conocer y resolver las impugnaciones y controversias que se susciten dentro de los procesos electorales de la competencia estatal.

59. Al respecto, Morena sostiene que dicho precepto es inconstitucional y contraviene el artículo 116 constitucional, por las consideraciones siguientes:

- Limita la permanencia del Tribunal Electoral Local, circunscribiéndola únicamente a los momentos en que existan procesos electorales.
- Sugiere que el referido tribunal sería legalmente incompetente para conocer de actos en materia electoral que ocurran *fuera* de los procesos electorales o que no estén vinculados con los mismos.



- Afecta el derecho de acceso a la justicia y limita el derecho a un recurso efectivo para revisar cualquier acto en materia electoral, esté o no vinculado directamente a las elecciones.
- Es una disposición contraria a las bases desarrolladas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

TRÁMITE DE LAS DEMANDAS

60. Registro y turno. Los días treinta y uno de marzo, y cuatro y cinco de abril de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte emitió los acuerdos correspondientes en los que: tuvo por presentadas las acciones de inconstitucionalidad; las registró con los números de expediente 50/2022 (Poder Ejecutivo Federal), 54/2022 (Movimiento Ciudadano), 55/2022 (Comisión Nacional de los Derechos Humanos), y 56/2022 (Morena); ordenó su acumulación; y turnó los asuntos a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

61. Admisión y requerimiento. El diecinueve de abril de dos mil veintidós, la Ministra instructora emitió un acuerdo mediante el cual admitió las acciones de inconstitucionalidad; tuvo por designados delegados; dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus respectivos informes; le solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión en relación con las acciones; requirió al consejero presidente del Instituto Nacional Electoral para que remitiera copias certificadas de los estatutos vigentes de Movimiento Ciudadano y de Morena así como la certificación de sus registros vigentes; y además dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara su pedimento, en caso de tener alguno.

62. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El veintinueve de abril de dos mil veintidós, la referida Sala Superior presentó su opinión sobre las acciones de inconstitucionalidad.

63. Informe del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. El diecisiete de mayo de dos mil veintidós, el Congreso del Estado de Nuevo León rindió su



informe en el sentido de que los artículos que fueron objeto de reforma mediante el Decreto Número 097 no son inconstitucionales.

64. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. El veinte de junio de dos mil veintidós, la representación del gobernador del Estado de Nuevo León⁴⁷ informó que son ciertos los hechos que se le atribuyen, relativos a la publicación del decreto cuestionado, pero que su intervención se limitó a promulgarlo y que no estuvo en condiciones de realizar observaciones al acto impugnado, ya que está impedido para formularlas por tratarse de reglas en materia electoral.⁴⁸

65. Alegatos. El cinco de julio de dos mil veintidós, Morena presentó sus alegatos, mientras que Movimiento Ciudadano y el Poder Ejecutivo Federal lo hicieron el seis de julio siguiente. Finalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos lo hizo el siete de julio, todos ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

66. Cierre de la instrucción. Por acuerdo de quince de julio de dos mil veintidós **se cerró la instrucción** del asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

67. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, pues se cuestionan, en abstracto, diversas reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de Nuevo León y a su Ley Electoral Local (contenidas en el Decreto Local Número 097 de dos mil veintidós) a fin de determinar si la referida legislación local es o no contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual constituye una materia de revisión de competencia exclusiva de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴⁷ El subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General del Gobierno de dicha entidad federativa (Juan Isidoro Luna Hernández) quien acudió en representación del gobernador del Estado de Nuevo León.

⁴⁸ Según lo dispone el artículo 86, fracción III, de la Constitución Local. "**Art. 86.** No puede el Gobernador: ... **III.** Hacer observaciones a las leyes constitucionales ni a los actos electorales del Congreso."



68. Lo anterior con fundamento en lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c), f) y g), de la Constitución Política del País y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁴⁹

II. PRECISIÓN DE LAS DISPOSICIONES RECLAMADAS

69. Las normas impugnadas son las siguientes:

a) De la Constitución Local: el artículo 44, párrafo primero, de dicho ordenamiento.

b) De la Ley Electoral Local: los artículos 9, 44, fracción I; 79, párrafo segundo; 143 Bis 1; 144, párrafos tercero y sexto; 144 Bis 1; 144 Bis 2, párrafo tercero; 144 Bis 3; 146 Bis 2; 348, primer párrafo; 348 Bis, inciso a), fracción II, inciso b), fracción II; inciso c), fracción II, inciso d), fracción II, inciso e), fracción II, inciso f), fracción III; inciso g), fracción II; e inciso h), fracción II; 73, primer párrafo; 74, párrafo segundo; 79, párrafo segundo; 81 Bis; 81 Bis 2; 81 Bis 3, fracción II; 207, fracción III; 218, fracción XIII; y 239, fracción II; todos de la referida Ley Electoral Local.

⁴⁹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; ...

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

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

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; ..."



III. OPORTUNIDAD

70. Las cuatro demandas de acción de inconstitucionalidad fueron promovidas de manera oportuna, esto es, dentro del plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general fue publicada en el medio oficial correspondiente, tal como lo dispone el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del País.⁵⁰

71. En efecto, el decreto impugnado Número 097 fue publicado el **cuatro de marzo** de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de Nuevo León,⁵¹ así que el plazo para demandar transcurrió del **cinco de marzo** al **tres de abril** de dos mil veintidós, teniendo en cuenta que, como se cuestionan disposiciones en materia electoral, todos los días del plazo se consideran hábiles.⁵²

72. El cómputo del plazo se muestra de manera gráfica en la tabla siguiente:

Marzo 2022						
Lun.	Mar.	Miérc.	Juev.	Vier.	Sáb.	Dom.
28	1	2	3	4 Publicación Decreto 097	5 Inicio del Plazo(Día 1)	6 (2)
7 (3)	8 (4)	9 (5)	10 (6)	11 (7)	12 (8)	13 (9)
14 (10)	15 (11)	16 (12)	17 (13)	18 (14)	19 (15)	20 (16)
21 (17)	22 (18)	23 (19)	24 (20)	25 (21)	26 (22)	27 (23)
28 (24)	29 (25)	30 (26)	31 (27)			

⁵⁰ En adelante se denominará "Ley Reglamentaria del Artículo 105".

⁵¹ Dicho decreto está disponible públicamente en la dirección electrónica siguiente: http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00170400_000001.pdf

⁵² Ley Reglamentaria del Artículo 105, artículo 60, segundo párrafo, que establece: "En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



Abril 2022			
	1 (28)	2 (29)	3 Fin del Plazo (Día 30)

73. Asimismo, se observa que las demandas correspondientes se presentaron en las fechas siguientes:

Expediente A.I.	Promovente	Fecha de presentación de la demanda ⁵³	Días transcurridos del plazo	Oportunidad
50/2022	Poder Ejecutivo Federal	29 de marzo	25	Sí
54/2022	Movimiento Ciudadano	01 de abril	28	Sí
55/2022	CNDH	01 de abril	28	Sí
56/2022	Morena	03 de abril	30	Sí

74. Por tal motivo, como se adelantó, se observa que en todos los casos la promoción de las demandas fue oportuna, pues conforme al cómputo del plazo se observa que la fecha límite para presentar la demanda era el día **tres de abril**, mientras que conforme a la tabla anterior se observa que en todos los casos las acciones de inconstitucionalidad se presentaron antes de esa fecha o bien el último día del plazo correspondiente (en el caso de la acción 56/2022).

IV. LEGITIMACIÓN Y REPRESENTACIÓN

75. Los distintos accionantes están legitimados para presentar la acción de inconstitucionalidad y acuden por conducto de quien legal o estatutariamente los representa, tal como se explica enseguida.

⁵³ La fecha de presentación de las demandas se aprecia del sello correspondiente estampado en los respectivos escritos de demanda que obran en el expediente en que se actúa.



76. En primer término, se observa que todos los promoventes se encuentran legitimados, pues son sujetos expresamente previstos por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política del País, conforme a lo siguiente:

a) El Poder Ejecutivo Federal, quien acude representado por la consejera jurídica del Ejecutivo Federal, a fin de cuestionar normas generales de una entidad federativa, lo que se encuentra previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política del País.⁵⁴

b) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de una ley de una entidad federativa, pues considera que vulnera los derechos humanos consagrados en la Constitución Política del País, en términos de lo dispuesto por el numeral 105, fracción II, inciso g), del referido ordenamiento.⁵⁵

c) Los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Morena que poseen su registro ante el Instituto Nacional Electoral,⁵⁶ y quienes acuden a promover sendas acciones por conducto de sus dirigencias nacionales, a fin de controvertir normas legales de naturaleza electoral de una entidad federativa, conforme a lo señalado en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política del País.⁵⁷

⁵⁴ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejo Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; ..."

⁵⁵ **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."

⁵⁶ En el expediente obra la certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional en la que se determina que tanto Movimiento Ciudadano como Morena están registrados como partidos políticos nacionales.

⁵⁷ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...



77. En todos los casos, se observa que los sujetos legitimados presentaron la demanda por conducto de los funcionarios que los representan, tal como se explica enseguida.

78. En el caso del **Poder Ejecutivo Federal**, la demanda la suscribe María Estela Ríos González, en su carácter de consejera jurídica del Ejecutivo Federal,⁵⁸ es decir, se trata de una funcionaria con la facultad legal expresa para representar al presidente de la República en la promoción de acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁵⁹

79. En cuanto a la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, la demanda la firmó su presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra,⁶⁰ esto es, la persona que tiene la representación legal del referido organismo en términos del artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁶¹

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

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; ..."

⁵⁸ El carácter de consejera jurídica quedó acreditado con la copia certificada del nombramiento otorgado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el dos de septiembre de dos mil veintiuno.

⁵⁹ **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; ..."

⁶⁰ María del Rosario Piedra Ibarra acreditó tener la calidad de presidenta de la CNDH con copia del nombramiento otorgado por el Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve.

⁶¹ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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



80. En el caso de **Movimiento Ciudadano** la demanda la firman los integrantes de la Comisión Operativa Nacional,⁶² que es un órgano intrapartidista que tiene la facultad de ejercer la representación política y legal de ese partido en todo tipo de asuntos de carácter judicial, incluida la promoción de acciones de inconstitucionalidad, según lo dispone el artículo 20, numerales 1 y 2, incisos a) y o), de los Estatutos de dicho partido.⁶³

81. Finalmente, en relación con **Morena**, se observa que la demanda la suscribió Mario Martín Delgado Carrillo, quien acreditó tener la calidad de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido⁶⁴ y, en consecuencia, actuar en su representación de conformidad con el artículo 38, inciso a), de sus Estatutos.⁶⁵

⁶² Los integrantes de la Comisión Operativa Nación de Movimiento Ciudadano quienes firmaron la demanda de acción de inconstitucionalidad son: Dante Alfonso Delgado Rannauro, Benjamín Alamillo González, Ana Lucía Baduy Valles, Rubén Isaac Barrios Ochoa, Jacobo David Cheja Alfaro, Priscilla Franco Barba, Martha Patricia Herrera González, Tabita Ortiz Hernández, Alejandra Puente García y Juan I. Zavala Gutiérrez, respectivamente coordinador, integrantes y secretario general de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional. Dichas personas acreditan su carácter de funcionarios partidistas mediante certificación de la directora del secretariado del Instituto Nacional Electoral.

⁶³ **Artículo 20.** De la Comisión Operativa Nacional.

"1. La Comisión Operativa Nacional se forma por nueve integrantes y será elegida entre las personas integrantes numerarias de la Coordinadora Ciudadana Nacional para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática, ostenta la representación política y legal de Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. ...

"Todos los acuerdos resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma de la coordinadora o coordinador, en términos de lo previsto por el Artículo 21 numeral 5, de los presentes Estatutos. ...

"2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:

"a) Ejercer la representación política y legal de Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en el Artículo 35, numeral 9, de los Estatutos. ...

"o) Para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral."

⁶⁴ Mediante certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral.

⁶⁵ **Artículo 38.** El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. ... Estará conformado, garantizando la paridad de género, por veintiún personas cuyos cargos y funciones serán los siguientes:

"a) Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido **y será su representante legal en el país**, responsabilidad que podrá delegar a la Secretaría General en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional; ..."



V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

82. El Congreso del Estado de Nuevo León plantea que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes pues considera que los promoventes no plantearon alguna violación a la Constitución Política del País. También señala que ya cesaron los efectos de las normas legales materia de la controversia. **No le asiste la razón**, tal y como se explica en los apartados subsecuentes (V.1 y V.2).

83. En cambio, de oficio⁶⁶ se observa que **se actualiza la causa de improcedencia relativa a la cesación de efectos** del artículo 44 la Constitución Local,⁶⁷ el cual establece la facultad del Tribunal Electoral Local para resolver las impugnaciones en materia electoral que se susciten dentro de los procesos electorales, tal como se detalla en la sección V.3 de la presente sentencia.

84. Dicha cesación obedece a que el citado precepto fue derogado mediante Decreto 248 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Nuevo León el uno de octubre de dos mil veintidós.

V.1. Los promoventes sí plantearon presuntas violaciones a la Constitución Política del País

85. El Congreso del Estado de Nuevo León plantea que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes pues, en su concepto, los promoventes no plantean violaciones a la Constitución Política del País.⁶⁸

⁶⁶ Ley Reglamentaria del Artículo 105, Artículo 19, último párrafo, el cual dispone que: "en todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

⁶⁷ Constitución Política del Estado de Nuevo León, "Art. 44. *Para conocer y resolver las impugnaciones y controversias que se susciten dentro de los procesos electorales de la competencia estatal o con motivo de la impugnación de los resultados de los mismos*, se establecerá en el estado un órgano jurisdiccional independiente con autonomía funcional y presupuestal, **que se denominará Tribunal Electoral del Estado**, y que tendrá a su cargo el desahogo de los recursos y la resolución de las controversias que se planteen en la materia con plenitud de jurisdicción en sus resoluciones. La ley establecerá sus atribuciones, forma de organización y funcionamiento del mismo.

"...

"El Tribunal Electoral del Estado se integrará por tres Magistrados, quienes serán electos conforme a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los términos que determine la Ley."

⁶⁸ Informe del Congreso de Nuevo León, página 44 y siguientes.



86. No le asiste la razón al Congreso Local, puesto que de la revisión de las demandas se observa que los actores sí plantean presuntas violaciones al principio de igualdad, al de progresividad, en su vertiente de no regresividad y a los mandatos de paridad constitucionalmente previstos. Es decir, en algunos casos de forma expresa y, en otros, a partir de los argumentos que se plantean, se observa que los promoventes reclaman presuntas violaciones a los artículos 1o., 4o., 35, fracción II, 41, fracción I, y 116 constitucionales.

87. Consecuentemente, contrario a lo que afirma el órgano legislativo local, no se actualiza el supuesto de improcedencia previsto por el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional.⁶⁹

V.2. No cesaron los efectos de las disposiciones impugnadas

88. El Congreso Local también sostiene que los lineamientos administrativos que se usan como referente para plantear la presunta regresividad de la ley impugnada ya no están vigentes, pues sólo rigieron para el proceso electoral 2020-2021. En tal sentido, la autoridad emisora de la norma legal cuestionada plantea que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes, ya que cesaron los efectos de dichos lineamientos, lo cual, desde su óptica, actualiza por analogía la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V,⁷⁰ de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional.⁷¹

89. No le asiste la razón, puesto que dicho supuesto de improcedencia opera sólo cuando cesan los efectos de las disposiciones impugnadas, lo cual no ocurre en el presente caso, dado que no se observa que las disposiciones reclamadas hayan sido derogadas o que el decreto impugnado hubiera sido privado de eficacia.

⁶⁹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁷⁰ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

⁷¹ Informe del Congreso del Estado de Nuevo León, página 49 y siguientes.



V.3. Se actualiza la cesación de efectos del artículo 44 de la Constitución Local, pues dicho precepto fue derogado

90. Morena cuestiona el artículo 44 de la Constitución Local el cual, en términos generales, señala que el Tribunal Electoral Local está facultado para conocer y resolver las impugnaciones y controversias que se susciten *dentro* de los procesos electorales de la competencia estatal.

91. Al respecto, Morena sostiene que dicho precepto es inconstitucional y contraviene el artículo 116 constitucional, ya que, si se asume que el tribunal local sólo puede revisar actos exclusivamente vinculados con los procesos electorales, se desconocería su competencia para revisar otro tipo de determinaciones de naturaleza electoral que no guarden estricta relación con los comicios.

92. En torno a este tema, se considera que debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad. 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 ésta deje de surtir sus efectos jurídicos. Por tanto, dicha causa de improcedencia se actualiza cuando simplemente se dejen de producir los efectos de la norma general, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis de dicho medio de control.

93. Así lo ha sustentado el Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia número P./J. 8/2004 "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."⁷²

⁷² "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



94. En el caso concreto, se observa que el artículo 44 de la Constitución Local cesó sus efectos, pues el primero de octubre de dos mil se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, el Decreto 248 mediante el cual se reforma integralmente la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

95. Cabe destacar que el artículo transitorio primero del citado decreto señala que la nueva Constitución Local entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado. En tal sentido, se considera que el artículo 44 de la Constitución Local que fue impugnada cesó sus efectos, pues la Constitución que lo contenía fue abrogada y sustituida en su totalidad por una nueva.

96. Consecuentemente, con fundamento en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, debe sobreseerse en el presente asunto exclusivamente por lo que hace al único artículo 44 de la Constitución Local impugnada.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Planteamiento del asunto

97. Como ya se señaló, el cuatro de marzo de dos mil veintidós, se publicó en el *Periódico Oficial* del Estado de Nuevo León el Decreto Número 097,⁷³ mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley Electoral para el referido Estado. Con motivo de dicha reforma se emitieron distintas disposiciones en torno a los temas siguientes:

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 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.

⁷³ Dicho decreto está disponible públicamente en la dirección electrónica siguiente: http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00170400_000001.pdf



	Temática	Cambio normativo	Artículos de la Ley Electoral Local
1	Requisitos de elegibilidad	Se incorpora como requisito de elegibilidad para acceder a cargos de elección popular (diputaciones, gubernatura y miembros de los Ayuntamientos) el no haber sido condenado por violencia política de género, violencia familiar, delitos sexuales o delitos que atenten contra las obligaciones alimentarias; así como el deber de manifestar, bajo protesta de decir verdad, que no se ha incurrido en esas faltas.	Artículos 9 y 144, párrafo tercero
2	Base para calcular financiamiento y multas	Se determina que el salario mínimo general vigente en Monterrey será la base para calcular tanto el financiamiento local a partidos, así como las multas.	Artículos 44; 348, párrafo primero; y 348 Bis, incisos: <ul style="list-style-type: none">• a), fracción II;• b), fracción II;• c), fracción II;• d), fracción II;• e), fracción II;• f), fracción III;• g), fracción II; y• h), fracción II
3	Régimen de coaliciones	Se definen las coaliciones, se establecen reglas en materia de coaliciones, los elementos del convenio, las reglas de postulación en coalición, los límites para formar coaliciones de partidos de nueva creación, la prohibición para que un partido coaligado presente como propios a militantes de otros partidos.	Artículos 73, párrafo primero; 74, párrafo segundo; 79, párrafo segundo; y 81 Bis



4	Régimen de candidatura común	Se regula la candidatura común, el momento para presentar el registro, los requisitos del convenio, las obligaciones de información, entre otras, así como el deber de presentar el convenio de candidatura común necesariamente ante el presidente del Instituto Electoral Local.	Artículos 81 Bis 2; y 81 Bis 3, fracción II
5	Paridad en la postulación de cargos legislativos	Se establece un esquema de postulación paritaria en 2 bloques de competitividad.	Artículo 143 Bis 1
6	Paridad en la postulación de cargos en los Ayuntamientos	Se establece el esquema de postulación paritaria a partir de un esquema de 2 bloques de competitividad.	Artículo 146 Bis 2
7	Límites a las acciones afirmativas	Se establece que sólo las acciones afirmativas establecidas en la ley serán válidas.	Artículo 144, párrafo sexto
8	Acciones afirmativas en materia de comunidades indígenas	Se establece el deber de los partidos de postular al menos una fórmula en la cual la persona propietaria y la suplente se autoadscriban indígenas.	Artículo 144 Bis 1
9	Acciones afirmativas en favor de personas entre 21 y 35 años	Se establece el deber de los partidos y coaliciones de postular al menos el 20 % del total de candidaturas tanto de diputaciones y Ayuntamientos a personas de entre los 21 y 35 años.	Artículo 144 Bis 2, párrafo tercero
10	Acciones afirmativas para la comunidad LGBT+	Se establece el deber de los partidos de postular cuando menos una fórmula de candidatos propietario y suplente a diputados al Congreso del Estado, integrada por personas que se autoadscriban como integrantes de la comunidad LGBT+.	Artículo 144 Bis 3
11	Límites a la libertad de expresión	Se impone a los aspirantes el deber de abstenerse de usar expresiones que ofendan o denigren a candidatos o partidos, e instituciones públicas.	Artículos 207, fracción III, y 218, fracción XIII



12	Marcas válidas para votar	Se establece que para votar válidamente se puede poner en la boleta cualquier señal, como por ejemplo, un círculo.	Artículo 239, fracción II
----	----------------------------------	--	---------------------------

98. Inconformes con los cambios normativos mencionados, el Poder Ejecutivo Federal, el partido político Movimiento Ciudadano, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el partido político Morena promovieron las acciones de inconstitucionalidad en las que se actúa. Los conceptos de invalidez de los accionantes ya se sintetizaron en el apartado de antecedentes de la presente sentencia. En ese sentido, se observa que los temas a estudiar son los siguientes:

Tema 1	Presuntos vicios de procedimiento legislativo
Tema 2	Requisito de elegibilidad (no haber sido sentenciado por violencia política de género, delitos sexuales, incumplimiento de obligaciones alimentarias, entre otros)
Tema 3	Salario mínimo como base para calcular el financiamiento a partidos y multas
Tema 4	Régimen de coaliciones
Tema 5	Régimen de candidatura común
Tema 6	Modelo de postulación paritaria en bloques de competitividad
Tema 7	Imposibilidad para generar acciones afirmativas válidas que no tengan fuente legislativa
Tema 8	Acciones afirmativas para jóvenes y para la comunidad LGBT+
Tema 9	Límites a la libertad de expresión
Tema 10	Marcas válidas para votar

99. Dichas temáticas se estudian enseguida, en el orden propuesto.

VI.2. Análisis de fondo de los temas propuestos

Tema 1. Presuntos vicios del procedimiento legislativo



100. En el presente apartado se examina lo relativo al proceso legislativo. En una primera sección (subapartado 1.1) se analiza exclusivamente el artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral Local, pues es el único de los preceptos impugnados que incide sobre los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Nuevo León. En dicha sección se concluye que el referido precepto es inconstitucional, ya que el Congreso Local no consultó a dicho grupo.

101. Cabe referir que la invalidez que se genera con motivo de la ausencia de una consulta previa en materia de pueblos y comunidades indígenas en este caso, no priva de eficacia a la totalidad del decreto pues, tal como se explica más adelante, el decreto impugnado no regula solamente derechos o intereses de estos pueblos y comunidades. Por esta razón, la invalidez no abarca las disposiciones relacionadas con otras materias (como, por ejemplo, las reglas en materia de coaliciones, los requisitos de elegibilidad para cargos de elección popular, la paridad de género en la postulación de candidaturas, entre otras).

102. Por tal motivo, en un diverso subapartado (sección 1.2), se estudia el resto del proceso legislativo del cual emanó el decreto reclamado.

1.1. El artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral Local vulnera el derecho de consulta previa de los pueblos y de las comunidades indígenas

103. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral Local que señala lo siguiente:

"Artículo 144 Bis 1. Cada partido político, y coalición deberá postular **cuando menos una fórmula de candidaturas** a Diputaciones al Congreso del Estado de Nuevo León, integrada por personas propietaria y suplente **que se autoadscriban como indígenas.**

"Los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes deberán postular en los Municipios **cuya población autoadscrita como indígena represente un porcentaje suficiente en relación con la integración total** de la planilla del



Ayuntamiento en cuestión, al menos en un número entero del total de la integración. Por cada entero, corresponderá una fórmula adicional.

"Lo anterior se obtendrá del resultado de multiplicar el porcentaje de población indígena por el número de integrantes del Ayuntamiento; cuyo resultado se dividirá entre cien, a fin de obtener un porcentaje de representación objetivo.

"La Comisión Estatal Electoral deberá realizar el cálculo que refiere este artículo a más tardar en el mes de septiembre del año en el que inicia el proceso electoral

"Los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes, **deberán demostrar mediante medios de prueba idóneos, el vínculo de la persona postulada con la comunidad indígena asentada en el estado de Nuevo León a la que pertenece.**

"Los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes, deberán cumplir con la paridad de género en la postulación de candidaturas indígenas acorde a lo previsto en esta ley.

"En caso de que la postulación de las candidaturas a las que refiere este artículo se realice a través de una coalición, se tendrá por cumplida la obligación para los partidos políticos integrantes de dicha coalición." (Énfasis añadido)

104. La Comisión accionante plantea que dicho precepto es inconstitucional, porque el Congreso Local **no** consultó a los pueblos y a las comunidades indígenas a las que va dirigida la norma.

105. Así, a fin de dar contestación al concepto de invalidez hecho valer por la accionante, por cuestión metodológica, en primer lugar, se reitera la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a los derechos de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas, así como el deber de las autoridades del Estado de garantizar y promover el derecho de consulta de dichos grupos para, posteriormente, aplicarla al caso concreto.



Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta

106. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 2o. de la Constitución Política del País y los diversos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes o de sus autoridades tradicionales, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

107. El primer asunto que resolvió este Alto Tribunal en la materia fue la **controversia constitucional 32/2012**⁷⁴ en la que sostuvo que el derecho a la consulta se desprende de los postulados del artículo 2o. de la Constitución Política del País, relativo a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación.⁷⁵

108. Por lo tanto, en dicho precedente se determinó que a pesar de que la consulta indígena no estaba prevista expresamente como parte del procedimien-

⁷⁴ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en canto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

⁷⁵ En dicho precedente, el Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución de Michoacán realizada el dieciséis de marzo de dos mil doce. El Tribunal Pleno estableció que el Municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo local y procedió a analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución Local impugnada.

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



to legislativo, lo cierto es que era parte del parámetro de regularidad constitucional en términos de los artículos 1o. de la Constitución Política del País, así como de los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, imponiendo una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el convenio.

109. Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**⁷⁶ se concluyó que cuando el objeto de una legislación es regular precisamente los derechos de las personas que se rigen por sistemas normativos indígenas resulta evidente que se trata de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

110. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**,⁷⁷ se consideró que las medidas legislativas que inciden en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas pueden ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas son susceptibles de afectar sus intereses.

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

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

⁷⁶ Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos.

⁷⁷ Resuelta en sesión de ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I., y Laynez Potisek votaron en contra.



113. Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**⁷⁸ se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**⁷⁹ se declaró la invalidez de disposiciones normativas relacionadas con el derecho de los pueblos y de las comunidades indígenas de una entidad federativa a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales, ya que no se consultaron de manera adecuada.

114. Respecto a los pueblos y comunidades afromexicanas, el nueve de agosto de dos mil diecinueve se adicionó un apartado al artículo 2o. de la Constitución Política del País, a efecto de reconocerles como parte de la composición pluricultural de la Nación, además de señalar que tendrán los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del país, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.⁸⁰

115. En ese sentido, en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**, esta Suprema Corte determinó que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, es extensivo a los pueblos y comunidades afromexicanas, por lo que tienen derecho

⁷⁸ Resuelta en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

⁷⁹ Resueltas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

⁸⁰ "Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"...

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



a ser consultadas en forma previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos o intereses.⁸¹

116. Ahora bien, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018** esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas deben observar, como mínimo, las fases y características siguientes:⁸²

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

⁸¹ Resuelta en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

⁸² Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.

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



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

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

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

- **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

117. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador,⁸³ en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no puede tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trata de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y de las comunidades indígenas o afroamericanas a raíz de una decisión gubernamental.

118. La consulta a los pueblos y a las comunidades indígenas y afroamericanas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.⁸⁴

⁸³ Ídem.

⁸⁴ En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas**, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el trece de septiembre de dos mil siete; México votó a favor de esta declaración.



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

- **La consulta debe ser previa.** Es decir, debe realizarse antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso.⁸⁵ Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de

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

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

"...

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

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

⁸⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Sentencia de Fondo y Reparaciones de veintisiete de junio de dos mil doce.

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

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



la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.⁸⁶

- **Libre.** Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta.⁸⁷ Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.⁸⁸

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

- **Culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones.

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

⁸⁶ Acción de inconstitucionalidad 83/2015, resuelta en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto.

⁸⁷ Este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 32/2012 estableció que el Municipio actor de Cherán contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo Local. Sin que pase inadvertido que este Tribunal Pleno no ha desarrollado esta característica de la consulta de forma específica, por lo cual se retoma en el desarrollo de este apartado. También debemos tomar en cuenta, como aspecto orientador, que en el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas, se regula el deber de la consulta como sigue: "*Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento, libre, previo e informado.*"

⁸⁸ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, E/C.19/2005/3, párrafo 46. Disponible en: <<http://www.cbd.int/doc/meetings/abs/absgtle-03/information/absgtle-03-inf-03-es.pdf>>



Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

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

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

121. Ahora bien, uno de los precedentes más relevantes en la materia es la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, en la cual el Pleno declaró la invalidez del capítulo VI, denominado "De la educación indígena", que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente.⁸⁹

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

⁸⁹ Resuelta en sesión del primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



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

123. Dicho criterio ha sido reiterado en las subsecuentes acciones de inconstitucionalidad en la materia.⁹⁰

Análisis de la norma impugnada

124. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que el artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral Local vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas ya que es una norma que impacta significativamente en sus derechos, por lo que el Congreso Local tenía la obligación de realizar dicha consulta.

125. Este Tribunal Pleno considera **fundado** dicho argumento, con base en el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas antes descrito, pues a pesar de que la norma reclamada sí es susceptible de afectar los intereses de los pueblos y de las comunidades indígenas, el Congreso Local no realizó la consulta respectiva.

126. Se afirma lo anterior, pues el artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral Local establece la obligación de cada partido político y coalición de postular al menos una fórmula de candidaturas a diputaciones locales, integrada por personas que se autoadscriban como indígenas, como propietaria y suplente, así como de postular en los Municipios cuya población autoadscrita como indígena represente un porcentaje suficiente, en relación con la integración total de la planilla del Ayuntamiento en cuestión, al menos en un número entero del total de la integración.

127. De igual forma, el artículo en cuestión precisa la fórmula para obtener el entero del total de la integración para las candidaturas del Ayuntamiento; el deber de los partidos políticos y de las candidaturas independientes de probar

⁹⁰ Acciones de inconstitucionalidad 136/2020, 164/2020, 127/2019, 201/2020, 78/2018, 285/2020, 299/2020, 18/2021, 178/2020, 239/2020, 291/2020, 129/2020, 168/2020, 210/2020, 111/2020, 43/2021, 292/2020, 206/2020, 274/2020, 84/2021, 204/2020, 295/2020, 109/2021, 168/2021, 38/2021, 255/2020, 71/2021, 29/2021 y 109/2021.



el vínculo de la persona postulada con la comunidad indígena; así como el deber de cumplir con la paridad de género.

128. En ese sentido, este Tribunal Pleno advierte que la norma impugnada es susceptible de afectar directamente a los pueblos y a las comunidades indígenas de Nuevo León, pues las citadas obligaciones de los partidos políticos y de las coaliciones trascienden al derecho de las personas indígenas a ser postuladas como candidatas a las diputaciones locales y a formar parte de la integración del Ayuntamiento en el que viven. Es decir, se genera un modelo legal que busca asegurar que las personas que se autoadscriben como indígenas sean postuladas para cargos de elección popular.

129. Asimismo, el hecho de que los partidos políticos y las coaliciones deban probar el vínculo de la persona postulada con la comunidad indígena a la que pertenece es susceptible de afectarles, pues impacta en la conciencia de su identidad indígena.

130. Por ende, el artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral Local es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de Nuevo León, **al tratarse de cambios legislativos que de manera sistemática inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de dichos grupos.**

131. Este Tribunal Pleno no desconoce que una lectura empática de este precepto puede llegar a considerar *prima facie* que lo que buscó el Poder Legislativo Local fue establecer mecanismos para permitir en mayor medida la participación política de los pueblos y de las comunidades indígenas y que su invalidez por falta de consulta implicaría, en principio, la extracción del orden jurídico de esas disposiciones que de alguna forma pudieran llegar a constituir algún avance en los derechos de estos grupos.

132. Sin embargo, el derecho a la consulta previa resulta fundamental en este caso, pues implica el respeto a la dignidad de los pueblos y de las comunidades indígenas para que ellos determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo o de implementar esas medidas. Por ende, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haberse consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados, representaría de facto la supresión del carácter obligatorio



del derecho a la consulta establecido en el parámetro de regularidad constitucional que ha sido desarrollado anteriormente.

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

134. Ahora bien, del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto no se desprende que el Congreso de Nuevo León haya previsto una etapa específica adicional a fin de consultar previamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad para adicionar el artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral Local.

135. Y, si bien se observa que la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso Local realizó algunas mesas de trabajo para analizar la reforma electoral (los días diecinueve y veintiséis de enero de dos mil veintidós), en las que participaron diputadas y diputados locales y federales; la presidenta municipal de Guadalupe, Nuevo León; la presidenta ejecutiva del Instituto Estatal de la Mujer; integrantes de la Comisión Estatal Electoral y de la Secretaría Estatal de las Mujeres; el secretario de la diversidad sexual del Comité Estatal del Partido Revolucionario Institucional; activistas de los derechos de las mujeres y las personas de la diversidad sexual; y los regidores del Ayuntamiento de Monterrey, lo cierto es que las mismas no pueden ser consideradas como una consulta a los pueblos y a las comunidades indígenas.

136. Se afirma lo anterior en virtud de que en dichas mesas no existió participación de estos grupos ni tampoco se inició propiamente un proceso de consulta que incluyera las fases señaladas en el apartado anterior y que cumpliera con las características de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

137. Incluso, la falta de consulta previa fue corroborada por el Congreso del Estado de Nuevo León al emitir su informe en esta instancia, pues en el mismo señaló que no existía la obligación de realizar la consulta correspondiente.⁹¹

⁹¹ Informe del Congreso del Estado de Nuevo León, pp. 92-102.



138. Por lo anterior, este Alto Tribunal considera que **es fundado** el argumento de la Comisión accionante, de tal forma que **lo procedente es declarar la invalidez** del artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

139. Es importante reiterar que esta determinación no tiene el efecto de invalidar totalmente el decreto pues, como se señaló, a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, cuando se analizan leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas indígenas, como la Ley Electoral Local, la invalidez sólo se debe decretar respecto de los artículos que sean susceptibles de afectar a este grupo.

140. En ese sentido, dado que el decreto impugnado no regula de manera exclusiva y única aspectos que incidan en los pueblos y en las comunidades indígenas de Nuevo León, sino que también atiende a otras temáticas, como por ejemplo, coaliciones, candidaturas comunes, requisitos de elegibilidad, entre otros aspectos relacionados con las reglas electorales locales, la invalidez sólo comprende el artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral Local.

1.2. Irregularidades en el proceso legislativo que dio origen a las disposiciones impugnadas, diversa a la irregularidad derivada del artículo que incidía en los derechos de pueblos y comunidades indígenas

141. El partido político Movimiento Ciudadano plantea que el procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado tiene diversos vicios invalidantes, a saber:

- En la Comisión, al discutir el dictamen en primera vuelta, se expusieron diversas reservas, resultando aprobadas algunas de ellas, lo cual no está previsto en la Constitución Local.⁹²

- En el Pleno, previo a someter a votación si se admite a discusión el dictamen en la primera vuelta, este no fue circulado con veinticuatro horas de anticipación.⁹³

⁹² Demanda del partido Movimiento Ciudadano, págs. 24 y 25.

⁹³ *Ibidem*, págs. 25 y 26.



- El dictamen de la Comisión en la segunda vuelta no contó con la fundamentación y motivación reforzada por lo que hace a las reglas en materia de paridad de género y de juventudes.⁹⁴

- En la segunda vuelta, el dictamen no se circuló al Pleno con veinticuatro horas de anticipación, y no se justificó la dispensa para no cumplir con ese requisito.⁹⁵

- Durante la discusión del dictamen en el Pleno en dicha segunda vuelta, al grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano se le negó la participación en tribuna de un tercer orador para hablar en contra del referido dictamen, a pesar de que la normatividad aplicable admite que puede haber hasta tres oradores a favor y tres en contra.⁹⁶

142. En el proyecto de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se proponía declarar **infundados** los conceptos de invalidez del partido accionante y reconocer la **validez** del procedimiento legislativo del decreto impugnado.

143. No obstante, en sesión del Tribunal Pleno celebrada el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, se suscitó un empate de cinco votos a favor de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Zaldívar Lelo de Larrea y Ríos Farjat por la validez del procedimiento legislativo, y cinco votos en contra de la señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

144. En consecuencia, dado el resultado obtenido de la votación, con fundamento en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política del País, y 72, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia **se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad** respecto de los vicios en el procedimiento legislativo del decreto impugnado.

⁹⁴ *Ibidem*, págs. 41 a 49.

⁹⁵ *Ibidem*, págs. 33 a 41.

⁹⁶ *Ibidem*, págs. 28 a 33.



Tema 2. Requisito de elegibilidad consistente en no haber sido sentenciado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, de violencia familiar, delitos sexuales y por delitos que atenten contra la obligación alimentaria

145. Este Tribunal Pleno determina que los agravios de la accionante son parcialmente fundados, pero insuficientes para declarar la invalidez de la norma impugnada, pues resulta posible atender a una interpretación conforme.

146. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna los artículos 9 y 144, párrafo tercero, de la Ley Electoral Local, los cuales señalan lo siguiente:

"Artículo 9. Son elegibles para los cargos de diputados, gobernador y para ser miembro de un Ayuntamiento los ciudadanos que reúnan los requisitos contenidos en los artículos 47, 82 y 122 y que no se encuentren contemplados en los supuestos de los artículos 48, 84 y 124, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, **así como que no hayan sido sentenciado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, de violencia familiar, delitos sexuales y por delitos que atenten contra la obligación alimentaria, en los términos del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**"

"Artículo 144. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político, coalición o candidatura común que las postulen y los siguientes datos de los candidatos: ...

"[3] De igual manera las personas que sean postuladas **deberán manifestar bajo protesta de decir verdad que no han sido condenadas o sancionadas** por cometer violencia política, de género, familiar, doméstica o sexual, así como tampoco por ser deudor alimentario o moroso en sus obligaciones alimentarias. ..." (Énfasis añadido)

147. La Comisión accionante plantea que el requisito consistente en no haber sido condenado por razón de género o por cualquiera de los delitos señalados en la disposición legal supone una **medida inconstitucional**, ya que:



- No distingue entre las personas que están privadas de la libertad cumpliendo una condena y quienes ya la concluyeron.

- No establece una temporalidad de la restricción de derechos, lo cual puede implicar que si alguien se ubica en el supuesto de la norma tendrá que soportar sus consecuencias de manera indefinida.

- Al no prever una temporalidad para la aplicación del supuesto, la norma también contraviene el artículo 38, fracción II, de la Constitución Política del País, el cual prevé únicamente restricciones temporales a los derechos político-electorales de la ciudadanía.

- La regla impugnada implica desconocer que uno de los fines de las medidas punitivas es la rehabilitación para poder lograr la reinserción social de las personas que han cometido delitos.

- La medida cuestionada no es necesaria ni proporcional y, en consecuencia, es estigmatizante.

148. Por las mismas razones, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo 144, párrafo tercero, de la Ley Electoral Local es inconstitucional, pues obliga a las personas que buscan ser registradas como candidatas a cargos de elección popular a que manifiesten que no han sido condenadas o sancionadas por la comisión de los delitos antes descritos.

149. Es importante aclarar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no plantea la inconstitucionalidad del numeral 9 sobre la base del tipo de delitos que se prevén, sino que lo que alega es que el requisito de "*no haber sido sentenciado*" constituye una medida que restringe los derechos electorales de las personas de forma atemporal, es decir, que la prohibición se mantiene a pesar de ya haber purgado la pena.

150. Incluso, de la lectura de los conceptos de invalidez se observa que **la Comisión parte del presupuesto de que es válido limitar el derecho a ser votado si la persona respectiva cometió alguno de los delitos que se describen en el numeral en estudio.**



151. En tal sentido, la limitación al derecho a ser votado, a partir del tipo de delitos descritos en el artículo 9 de la Ley Electoral Local, no es materia de impugnación en el presente asunto.

152. Por lo tanto, se analizan los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos los cuales se relacionan con los posibles alcances atemporales de la restricción y con la ambigüedad del término "sentenciado".

153. Pues bien, en la **acción de inconstitucionalidad 140/2020 y acumulada 145/2020**⁹⁷ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió un problema similar al propuesto por la Comisión accionante. En dicho caso se analizaron distintas disposiciones de la Ley Electoral de Tamaulipas en las que se establecía como requisito de elegibilidad en los cargos de gubernatura, de diputaciones y de Ayuntamiento el "*no estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género*".

154. En dicho precedente este Alto Tribunal resolvió que el citado requisito era constitucional siempre y cuando se interpretara en el sentido de que la condena impuesta estuviera firme y que la persona debía estar efectivamente cumpliendo la pena. Por ende, se indicó, la limitación no sería aplicable a las personas que ya hubieran cumplido la pena correspondiente.

155. Este Tribunal Pleno advierte que el artículo aquí impugnado es similar al analizado en la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, en virtud de que ambos se refieren al requisito relativo a *no haber sido*

⁹⁷ Resueltas en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, denominado "Requisito de elegibilidad consistente en no estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres", consistente en reconocer la validez de los artículos 181, fracción V, 184, fracción IV, y 186, fracción VII, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto LXIV-106, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil veinte, al tenor de la interpretación conforme propuesta. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra.



condenado o sentenciado por algún delito derivado de violencia de género. Y si bien en el presente caso la norma contempla otro tipo de delitos adicionales, lo cierto es que, como se precisó con anterioridad, la Comisión accionante no impugna la regularidad constitucional de la alusión a los tipos de delitos, sino concretamente que la porción normativa "no haber sido sentenciado" constituye una medida que restringe los derechos electorales de las personas de forma atemporal, es decir, que la prohibición se mantiene a pesar de ya haber purgado la pena.

156. En ese sentido, dada la relevancia y similitud del citado precedente con el caso que ahora se analiza, se retoman en lo conducente algunas de sus principales consideraciones sobre el requisito de no estar condenado o sentenciado.

157. El artículo 35, fracción II, de la Constitución Política del País establece que son derechos de la ciudadanía "*poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, **teniendo las calidades que establece 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**".⁹⁸*

158. A partir de tales elementos, que aluden a la posibilidad de limitar o reglamentar el derecho a ser votado, este Alto Tribunal ha señalado que las entidades federativas cuentan con la facultad legislativa para regular los requisitos para ocupar los cargos locales de elección popular como el de gobernador o gobernadora, diputaciones y miembros de Ayuntamientos, así como para implementar trámites o formas para hacerlos operativos. Sin que exista una reserva de fuente para regular las condiciones para ejercer el derecho a ser votado.

159. Así, se ha precisado que prever como exigencia legal el hecho de no estar condenado por el delito de violencia política de género, como condición

⁹⁸ Véase la citada acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020. *Supra* nota 97.



para ser votado, no toca ni incide en ninguno de los requisitos de elegibilidad tasados por la Constitución Política del País, por lo que dicho requisito será constitucional siempre y cuando su lectura permita evidenciar que la medida es idónea, necesaria y razonable.

160. Derivado de lo antes expuesto, este Tribunal Pleno considera **parcialmente fundado** el argumento de la accionante, pues si bien es posible que las entidades federativas establezcan como un requisito de elegibilidad el no estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, de violencia familiar, por delitos sexuales y por delitos que atenten contra la obligación alimentaria, el **problema de la norma**, como lo indica la accionante, es que no detalla si se refiere o no a una condena definitiva, ni su temporalidad, afectando con ello el principio de presunción de inocencia, legalidad y seguridad electorales, lo que da lugar a una incertidumbre jurídica y a un conflicto de aplicabilidad.

161. No obstante, el citado argumento resulta **insuficiente** para declarar la invalidez de la norma pues, como se adelantó, es posible atender a una interpretación conforme.

162. En efecto, en la citada acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020 esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el requisito de *"no haber sido condenado"* admite, al menos, dos interpretaciones posibles, una que conlleva la inconstitucionalidad y otra que permite considerarla constitucional con base en una interpretación conforme. Para efectos del presente asunto, la **primera** consiste en que será un impedimento para ser elegido en los referidos cargos de elección popular el estar condenado o condenada por violencia política contra las mujeres en razón de género, por el delito de violencia familiar, por delitos sexuales y por delitos que atenten contra la obligación alimentaria, sin importar que se trate de una mera condena en primera instancia o una condena definitiva. A su vez, el impedimento es atemporal, pues basta haber sido condenada o condenado.

163. Por otro lado, la **segunda** interpretación radica en considerar dicho impedimento únicamente cuando se trate de una condena definitiva; a saber,



que ya no está sujeta ni puede estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio de revisión constitucional.

164. En cualquiera de sus modalidades interpretativas, la medida legislativa cumple con una finalidad legítima, ya que establecer un impedimento relativo a ese tipo de delitos se relaciona de manera directa con las aptitudes de cualquier persona para desempeñar los referidos cargos de elección popular, tomando en cuenta la relevancia normativa que la Constitución Política del País y las leyes generales han atribuido a la protección de los derechos de las infancias y de las mujeres y a la prohibición de la violencia política contra ellas en razón de género.

165. En segundo lugar, la medida legislativa es idónea para el fin buscado, ya que se circunscribe a una **condena penal** por un tipo específico de delitos: de violencia política contra las mujeres en razón de género, de violencia familiar, por delitos sexuales y por delitos que atenten contra la obligación alimentaria. Sin que exista duda de que se trata de estos delitos.

166. Sin embargo, en tercer lugar, se considera que la medida legislativa, a la luz de la primera interpretación, **no cumple con el requisito de necesidad**. El incluir en el posible impedimento para ocupar los aludidos cargos públicos a cualquier persona que se encuentra inmersa en un procedimiento penal por esos delitos, sin importar que se encuentren pendientes de resolución medios de defensa, se trata de una medida sobre-inclusiva que transgrede el principio de presunción de inocencia.

167. Al respecto, es criterio de esta Suprema Corte que la presunción de inocencia de la que goza toda persona sujeta a un proceso penal no puede tener una incidencia indirecta o un efecto reflejo en otros procedimientos o ámbitos donde se establezcan consecuencias desfavorables a una persona por el simple hecho de estar sujeto a un proceso penal.

168. Ello, porque la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado también establece la forma en la que debe tratarse fuera del proceso a una persona que está sometida a un juicio penal; y más específicamente, en estos casos la finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste



en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre persona imputada y culpable en ámbitos extraprocesales. Así, la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento de la persona imputada, ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables.

169. Consecuentemente, la presunción de inocencia como regla de tratamiento de la persona imputada, en su dimensión extraprocesal, protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o particular ocurrido fuera del proceso penal, que refleje la opinión de que una persona es responsable del delito del que se le acusa, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

170. Así las cosas, por más que exista una condena a una persona por los delitos en cuestión, si la misma no es definitiva, no podría aceptarse como una medida posible y razonable la afectación a su derecho a ser votada al tener éste también un rango constitucional. De aceptarse, la incidencia en el derecho a ser votado sería altamente gravosa, pues se generaría de manera anticipada una consecuencia negativa impidiendo ejercer un derecho humano sin la certeza absoluta y definitiva de su culpabilidad.

171. En este orden, a diferencia de lo anterior, se considera que **la segunda modalidad interpretativa de las normas reclamadas no adolece de la deficiencia normativa recién identificada.** El valorar que el referido impedimento únicamente se actualiza cuando se trate de una **condena definitiva** (mientras se cumpla la sanción aplicada) provoca que la medida no sea gravosa para cumplir la finalidad pretendida y que, también, se acredite con una proporcionalidad en sentido estricto.

172. Así, solamente se afectará el derecho cuando la culpabilidad de la persona sea de carácter definitivo, lo cual genera que dicha persona no sea apta para desempeñar los cargos públicos, al haber llevado a cabo una actuación que afecta de manera directa un elemento de suma relevancia para nuestro



ordenamiento constitucional: la protección de los derechos de las infancias y de las mujeres y, por ende, la salvaguarda del principio de igualdad sustantiva.

173. Además, con esta interpretación, la restricción al derecho a ser votada no se vuelve atemporal, ya que se actualiza la causal de impedimento únicamente cuando la respectiva persona esté cumpliendo con la sanción aplicada por los delitos mencionados, no así de manera indefinida, lo cual sería desproporcional al fin buscado.

174. Es decir, **el grado de satisfacción del fin legítimo perseguido sería superior al grado de intervención al derecho que se encuentra en conflicto, de ahí que la medida resulte proporcional.**

175. Consecuentemente, este Tribunal Pleno determina que el artículo 9 de la Ley Electoral Local es constitucional **siempre y cuando se interprete** en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenada o condenado por los delitos que se prevén en ese numeral se refiere necesariamente a una **sentencia de condena definitiva** (al no estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio) y que este impedimento prevalecerá **solamente durante el tiempo en que se cumple la pena aplicada.**

176. Adicionalmente, este Alto Tribunal considera que restringir el acceso a la gubernatura, a la diputación o como miembro del Ayuntamiento, por la comisión de los delitos de violencia política contra las mujeres en razón de género, de violencia familiar, por delitos sexuales y por delitos que atenten contra la obligación alimentaria es constitucional.

177. Es doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales deben superar **un test de proporcionalidad en sentido amplio**, lo cual significa que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida; debe lograr en algún grado la consecución de su fin; no debe limitar de manera innecesaria el derecho afectado, es decir, se debe verificar que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr la finalidad constitucional, pero menos lesivas del derecho fundamental afectado; y, por último, la medida debe ser proporcionada, esto es, que el grado de realización del fin perseguido debe ser mayor que el grado de afectación provocado por la medida.



178. Al respecto, la norma bajo análisis tiene como finalidad hacer efectivos los derechos de las infancias y de las mujeres, en especial, el de una vida libre de violencia en todos los aspectos, incluidos, el político, familiar y sexual, así como proteger y garantizar el derecho de alimentos mediante la restricción al derecho del deudor alimentario moroso a acceder a un cargo público. El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el derecho de alimentos son derechos humanos consagrados en el Texto Constitucional y en tratados internacionales, por lo que la medida **tiene un fin constitucionalmente válido**.⁹⁹

179. Así, la finalidad del Poder Legislativo Local es desincentivar la generación de cualquier tipo de violencia contra de la mujer y la situación de adeudo de la obligación alimentaria para quien pretenda acceder a un cargo público, lo cual es constitucionalmente válido, ya que las conductas que se busca desincentivar representan una violación a los derechos de grupos que han sido histórica y estructuralmente discriminados y violentados.

180. Asimismo, el requisito impugnado **es idóneo**, pues constituye un medio vinculado con la finalidad de proteger los derechos de las mujeres y de garantizar el pago de los alimentos, ya que al limitar el acceso a un cargo público se pretende desincentivar la comisión de los delitos de violencia política contra las mujeres en razón de género, de violencia familiar, de delitos sexuales y de delitos que atenten contra la obligación alimentaria.

181. De este modo, la eficacia de la medida, en principio no está en función de la persona que desea acceder al cargo, ya que su diseño normativo está enfocado únicamente en desincentivar la conducta indeseada.

182. Por lo tanto, la norma representa un obstáculo para el ejercicio de un derecho (libertad de acceso a un cargo público) con el objetivo de hacer prevalecer

⁹⁹ El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia se encuentra consagrado en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer, y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. El derecho a alimentos deriva del artículo 4o. constitucional que establece que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.



la vigencia de otros derechos (una vida libre de violencia y de alimentos). Bajo ese contexto, la medida pretende elevar los costos jurídicos de quien ha cometido alguno de los delitos en razón de género y como deudor alimentario moroso.

183. De igual forma, la medida **es necesaria** pues, por una parte, sirve para eliminar la violencia contra las mujeres y, por la otra, para reforzar el cumplimiento del pago de alimentos, sobre todo cuando se encuentran en juego valores tan importantes como lo es la supervivencia de los niños, de las niñas y de los adolescentes, de las mujeres o personas gestantes, de las personas con discapacidad y de adultos mayores. El Estado tiene la obligación de prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, así como el asegurar el cumplimiento de la obligación por parte de los progenitores de proporcionar alimentos, de conformidad con el interés superior de la niñez.

184. Finalmente, el requisito impugnado **es proporcional** pues no representa una prohibición absoluta para acceder a la gubernatura, a una diputación o como miembro del Ayuntamiento, ya que se trata de una restricción que únicamente tiene cabida cuando la persona ha recibido una sentencia condenatoria firme y mientras esté purgando la pena por los delitos señalados en el artículo 9 de la Ley Electoral Local.

185. De tal manera que mientras que la persona no haya sido sentenciada o después de que haya cumplido con la pena, podrá acceder a dichos cargos. En ese sentido, los beneficios esperados de la medida radican en proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y sancionar a las personas responsables cuando se ha vulnerado dicho derecho, así como el de alimentos de una persona.

186. En consecuencia, este Tribunal Pleno concluye que, en efecto, es mayor el beneficio de proteger y garantizar los derechos de las mujeres y el derecho de alimentos, que el perjuicio que, en su caso, pudiera generar en la esfera de derechos de la persona condenada por un delito en razón de género y del deudor alimentario moroso, al no poder acceder a un cargo público, mientras se le haya dictado sentencia condenatoria firme y hasta tanto cumpla con la pena impuesta.



187. En similares términos se resolvieron las **acciones de inconstitucionalidad 126/2021 y 137/2021**¹⁰⁰ en las que este Alto Tribunal reconoció la validez del requisito de "no ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda o bien, tramite el descuento correspondiente" para ser comisionado del Pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos, así como para ser titular de las dependencias y entidades del Ejecutivo Local del Estado de Hidalgo, respectivamente; así como en la **acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020** en la que declaró la validez del requisito de no estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género para ser gobernador o gobernadora de Tamaulipas.

188. En otro orden de ideas, el artículo 144, párrafo tercero, de la Ley Electoral Local señala que a la solicitud de registro de candidaturas a cargos de elección popular se le deberá acompañar el **escrito de manifestación** de las personas que desean ser postuladas, **en el cual deberán señalar, bajo protesta de decir verdad**, que no han sido condenadas o sancionadas por cometer violencia política, de género, familiar, doméstica o sexual, así como tampoco por ser deudor alimentario o moroso en sus obligaciones alimentarias.

189. Por identidad de razones respecto del artículo 9 de la Ley Electoral Local que ya se analizó, se estima que el diverso numeral 144, párrafo tercero, es constitucional siempre y cuando se interprete en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenada o condenado por los delitos que se prevén en ese numeral se refiere necesariamente a una sentencia de condena definitiva (al no estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio) y solamente durante el tiempo en que se cumple la pena aplicada.

190. Por tal motivo, derivado de la interpretación expuesta, y de una lectura sistemática de los artículos 9 y 144, párrafo tercero, de legislación electoral de

¹⁰⁰ Resueltas en sesión de cuatro de octubre de dos mil veintidós, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. En contra, Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek.



Nuevo León (en el entendido de que el primero de los citados numerales sólo restringe el derecho a ser votado **por la comisión de un delito** y el segundo se limita a solicitar una manifestación bajo protesta de decir verdad como parte de un trámite administrativo), se concluye que **la declaración que están obligadas a hacer** las personas que buscan ser registradas como candidatas a cargos de elección popular, es la referente a que, **al momento de su solicitud de inscripción, no están cumpliendo una pena derivada exclusivamente de la comisión de un delito** de violencia política, de género, familiar, doméstica o sexual, así como tampoco por delitos que atenten contra la obligación alimentaria, en los términos del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰¹

191. Por todo lo anterior, se reconoce la validez de los artículos 9 y 144, párrafo tercero, de la Ley Electoral Local al tenor de la interpretación antes expuesta.

Tema 3. Salario mínimo como base para calcular el financiamiento de los partidos políticos que compiten en elecciones locales y para determinar las multas derivadas de los procedimientos sancionatorios locales en materia electoral

192. Morena cuestiona los artículos 44, fracción I; 348, primer párrafo; y 348 Bis, incisos a), fracción II; b), fracción II; c), fracción II; d), fracción II; e), fracción II; f), fracción III; g), fracción II; y h) fracción II; de la Ley Electoral Local, los cuales establecen lo siguiente:

¹⁰¹ **Artículo 38.** Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

"I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

"II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

"III. Durante la extinción de una pena corporal;

"IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

"V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y,

"VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. ...

"La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación."



"**Artículo 44.** El financiamiento público a los partidos políticos con registro nacional o local se otorgará mediante la asignación presupuestal que determine el Congreso del Estado, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Partidos Políticos, y demás leyes aplicables conforme a lo siguiente:

"I. El Consejo General de la Comisión Estatal Electoral presupuestará para el financiamiento público de los partidos políticos una cantidad mínima resultante del sesenta y cinco por ciento del **salario mínimo diario vigente en Monterrey** por el número de electores inscritos en el padrón electoral del Estado, para actividades ordinarias permanentes de los partidos, la que se distribuirá de acuerdo al orden siguiente:"

"**Artículo 348.** En los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, el superior jerárquico, Contraloría u órgano interno de control correspondiente impondrá multa de quinientos a mil quinientos días de **salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey**, al servidor público que:"

"**Artículo 348 Bis.** A quien cometa violencia política contra las mujeres en razón de género, dentro del proceso electoral o fuera de éste, será sancionado según corresponda conforme a lo siguiente:

"a) Respecto a los partidos políticos: ...

"II. Con multa de hasta diez mil días de **salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey**. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior. ...

"b) Respecto a las agrupaciones políticas: ...

"II. Con multa de hasta diez mil días de **salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey**, según la gravedad de la falta, y ...

"c) Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección (sic) popular: ...



"II. Con multa de hasta cinco mil días de **salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey**, y ...

"d) Respecto de los Candidatos Independientes: ...

"II. Con multa de hasta cinco mil días de **salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey**; ...

"e) Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral: ...

"II. Con multa de hasta quinientos días de **salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey**; ...

"f) Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales: ...

"III. Con multa de hasta doscientos días de **salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey**, tratándose de las organizaciones a las que pertenecan los observadores electorales; ...

"g) Respecto de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos: ...

"II. Con multa de hasta cinco mil días de **salario mínimo general vigente para la Ciudad de Monterrey**, según la gravedad de la falta, y ...

"h) Respecto de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos: ...

"II. Con multa de hasta cinco mil días de **salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey**, según la gravedad de la falta." (Énfasis añadido).



193. Morena señala que tales disposiciones son inconstitucionales, pues contravienen el artículo 123, apartado A, fracción VI, de la Constitución Política del País,¹⁰² el cual señala que **el salario mínimo** sólo podrá usarse como índice, unidad, base, medida o referencia para fines acordes a su naturaleza, esto es, para cuestiones de índole laboral, y no como unidad de referencia para temas de naturaleza electoral como ocurre en el presente caso.

194. Cabe señalar que el artículo 348 Bis de la Ley Electoral Local no existía previamente a la reforma electoral local que se revisa. En cambio, los diversos 44, fracción I, y 348 del referido ordenamiento legal sí existían con anterioridad al decreto impugnado e, incluso, ya hacían referencia al "salario mínimo general vigente en Monterrey" como base para el cálculo de distintos actos en materia electoral, como el financiamiento de partidos, y las multas.

195. No obstante, se considera que las modificaciones de las que fueron objeto estos dos últimos preceptos (44, fracción I, y 348 de la Ley Electoral Local) implican cambios normativos sustanciales que en realidad suponen la emisión de un **nuevo acto legislativo**, lo cual habilita la revisión judicial de las reglas correspondientes en la presente acción de inconstitucionalidad, incluyendo las previsiones referentes al salario mínimo.

196. Respecto del artículo 44, fracción I, de la ley impugnada, se observa que dicho numeral ahora establece¹⁰³ que los partidos locales o nacionales con

¹⁰² "Artículo 123. ... VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. **El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.**"

¹⁰³ El artículo 44, fracción I, de la Ley Electoral Local anterior a la reforma impugnada establecía lo siguiente: "El financiamiento público a los partidos políticos con registro nacional o local se otorgará mediante la asignación presupuestal que determine el Congreso del Estado, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Partidos Políticos, y demás leyes aplicables conforme a lo siguiente:

"I. La *Comisión Estatal Electoral* presupuestará para el financiamiento público de los partidos políticos una cantidad mínima resultante del sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente en Monterrey por el número de electores inscritos en el padrón electoral del Estado, para actividades ordinarias permanentes de los partidos, la que se distribuirá de acuerdo al orden siguiente:



registro nacional recibirán financiamiento público local siempre y cuando "hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en la anterior elección de diputados locales". De igual forma, la norma ahora precisa que el órgano encargado de calcular el financiamiento local es el **Consejo General** de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. De conformidad con dicho precepto, el financiamiento se calculará teniendo como base el "salario mínimo diario vigente en Monterrey".

197. Por tales motivos, se observa que la reforma modificó el ámbito tanto personal como material de la norma, pues precisó que la instancia encargada de calcular el financiamiento local de los partidos es el Consejo General de la autoridad administrativa electoral local y condicionó el derecho a dicho financiamiento a que los partidos obtuvieran un porcentaje de votación concreto en la elección de diputaciones previa.

198. Es decir, las modificaciones anteriores alteraron tanto el contenido como el alcance del precepto, incorporando condiciones nuevas para tener derecho al financiamiento, el cual tendrá como base del cálculo, el salario mínimo, a la vez que establece quién es el sujeto que realizará dicho cálculo, a partir del mencionado referente.

"a. El treinta por ciento de la cantidad total aprobada por el Congreso del Estado para el financiamiento público, deberá entregarse, conforme al calendario presupuestal que para el efecto determine la Comisión Estatal Electoral, en ministraciones conformadas en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en el mismo."

A su vez, el artículo 44, fracción I, producto de la reforma impugnada establece lo siguiente (se resaltan los cambios normativos): "El financiamiento público a los partidos políticos con registro nacional o local se otorgará mediante la asignación presupuestal que determine el Congreso del Estado, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Partidos Políticos, y demás leyes aplicables conforme a lo siguiente:

"I. El **Consejo General** de la Comisión Estatal Electoral presupuestará para el financiamiento público de los partidos políticos una cantidad mínima resultante del sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente en Monterrey por el número de electores inscritos en el padrón electoral del Estado, para actividades ordinarias permanentes de los partidos, la que se distribuirá de acuerdo al orden siguiente:

"a. El treinta por ciento de la cantidad total aprobada por el Congreso del Estado para el financiamiento público, deberá entregarse, conforme al calendario presupuestal que para el efecto determine la Comisión Estatal Electoral, en ministraciones conformadas en forma igualitaria a los partidos políticos que hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en la anterior elección de diputados locales."



199. En relación con el artículo 348 de la Ley Electoral Local¹⁰⁴ también se modificó el contenido de la norma, alterándose su ámbito personal, ya que ahora se establece que el órgano encargado de aplicar las sanciones (que se calcularán a partir del salario mínimo) a las que se hagan acreedores los servidores públicos que incurran en faltas en materia electoral será, entre otros, la contraloría interna u órgano interno de control correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en una nueva legislación, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León. Es decir, el ajuste normativo también obedeció a una reforma al régimen de responsabilidades de los servidores públicos de Nuevo León.

200. En síntesis, las modificaciones no consistieron únicamente en un mero cambio en la denominación de órganos o en la identificación de las leyes, sino que se trataron de cambios que incidieron significativamente en el contenido y alcances de las previsiones normativas correspondientes, incorporando condiciones, asignando atribuciones a órganos concretos y, tratándose del tema de responsabilidades, utilizando como referente una nueva legislación. En todos los casos, el legislador decidió utilizar el salario mínimo como base para los cálculos relacionados con las modificaciones antes indicadas.

201. Hecha la precisión anterior, **se considera que le asiste la razón** al partido accionante, pues **no es válido utilizar el salario mínimo como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza**, como lo son servir de base para calcular el financiamiento público de los partidos políticos o establecer las multas derivadas de procedimientos sancionatorios electorales o de responsabilidades de funcionarios por faltas en materia electoral, tal como se explica enseguida.

¹⁰⁴ El artículo 348 de la Ley Electoral Local anterior a la reforma impugnada establecía lo siguiente: "En los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, el superior jerárquico correspondiente impondrá multa de quinientos a mil quinientos días de salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey, al servidor público que: ..." A su vez, el artículo 348, producto de la reforma impugnada establece lo siguiente (se resaltan los cambios normativos): "En los términos de la Ley de Responsabilidades **Administrativas del Estado de Nuevo León**, el superior jerárquico, **contraloría u órgano interno de control correspondiente** impondrá multa de quinientos a mil quinientos días de salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey, al servidor público que: ..."



202. Esta Suprema Corte ya se pronunció sobre el empleo del salario mínimo en la **acción de inconstitucionalidad 78/2016**, fallada el cuatro de julio de dos mil diecinueve, en la que se evaluó un artículo del Código Penal para el Estado de Veracruz (206 Ter) el cual graduaba la sanción por el delito de robo a partir de considerar el **monto de lo robado** en términos de **días de salario mínimo**. En este caso, se consideró¹⁰⁵ que la referencia al salario mínimo era inconstitucional, ya que el objeto del salario mínimo no es servir como referente para evaluar el monto de un objeto robado.

203. Este pronunciamiento se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 92/2016**, en la cual se analizó la sanción pecuniaria de cien mil veces el salario mínimo por concepto de reparación del daño contemplada en el artículo 43 Bis, párrafo tercero, del Código Penal del Estado de Chihuahua.¹⁰⁶ De las consideraciones de los referidos precedentes se extrae lo siguiente:

204. Primero, que el veintisiete de enero de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política del País, en materia de desindexación del salario mínimo.

205. El referido decreto reformó el artículo 123, apartado A, fracción VI, de la Constitución Política del País el cual, en lo que interesa, señala que: "El salario mínimo **no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza**".

206. Segundo, que la reforma constitucional centró su interés supremo en desvincular al salario mínimo como índice, unidad, base o medida de referencia

¹⁰⁵ Esta acción de inconstitucionalidad se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 206 Ter del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

¹⁰⁶ Resuelta el ocho de julio de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Véanse páginas 22 al 32 del engrose.



para determinar la cuantía de multas, créditos, derechos, contribuciones y otros conceptos administrativos y financieros; al observar que su indexación no permitía que se cumpliera con su fin último, que, constitucionalmente, es cubrir las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos.

207. En tal sentido, a través de la desindexación del salario mínimo, se generaría una mayor equidad y crecimiento en el ingreso de los trabajadores, al dejar de funcionar como unidad de cuenta, base o medida de referencia para determinar contribuciones, sanciones y penas. A partir de ahí, servirá sólo para referencia de la remuneración mínima que una persona puede obtener por el trabajo realizado, y de esta manera, será posible sentar las bases para elevar su poder adquisitivo, sin afectar los precios ni generar una mayor inflación.

208. Tercero, que, para lograr el fin anterior, también se adicionaron los párrafos sexto y séptimo del apartado B del artículo 26 constitucional,¹⁰⁷ a partir de los cuales se **creó la Unidad de Medida y Actualización (UMA), que sustituye al salario mínimo** y será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

209. Cuarto, que la citada reforma en materia de desindexación del salario mínimo también abarcó al artículo 41, base II, inciso a), el cual regula lo referente al **financiamiento público de los partidos políticos nacionales**. En tal sentido, la reforma modificó de manera expresa la referencia al salario mínimo para sus-

¹⁰⁷ **Artículo 26.** ... El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

"Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente."



tuirlo por la Unidad de Medida y Actualización (UMA), **como base para el cálculo del financiamiento partidista.**¹⁰⁸

210. Quinto, que los artículos transitorios de la citada reforma en materia de desindexación del salario mínimo señalaron:

a) El artículo tercero transitorio indicó que a la fecha de entrada en vigor del decreto (veintisiete de enero de dos mil dieciséis),¹⁰⁹ todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.¹¹⁰

b) El artículo cuarto estableció que las Legislaturas de las entidades federativas, las administraciones públicas locales, entre otros, **deberían realizar las adecuaciones correspondientes a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo** como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la UMA, **en un plazo máximo de un año.**¹¹¹

¹⁰⁸ "Artículo 41. ...

"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: ... 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. ..."

¹⁰⁹ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016#gsc.tab=0

¹¹⁰ **Artículo tercero transitorio del decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo.** "A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización."

¹¹¹ **Artículo cuarto transitorio del decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de**



211. Sexto, que, si un Congreso Local reforma alguna disposición legal y **mantiene la referencia al salario** mínimo como parámetro para calcular alguna cuestión ajena a la remuneración mínima de una persona, la disposición en cuestión sería inconstitucional y no podría validarse vía interpretación conforme, a pesar de que el artículo transitorio tercero de la reforma en materia de desindexación del salario mínimo señala que **todas las menciones al salario mínimo se entenderán referidas a la UMA.**

212. Se llegó a dicha conclusión, pues el artículo tercero transitorio no es una autorización para que los Congresos continúen empleando como referencia al salario mínimo para actividades ajenas a su propósito, sino que solamente se trata de una regla temporal que busca dar funcionalidad al sistema en tanto las Legislaturas cumplen su deber constitucional de adecuación normativa.

213. A partir de las consideraciones anteriores es posible concluir que **existe un mandato constitucional expreso que prohíbe** utilizar el salario mínimo como base para fines distintos a su naturaleza. Además, se observa que el salario mínimo válidamente sólo puede ser utilizado para referenciar la remuneración mínima que una persona puede obtener por su trabajo realizado.

214. En ese orden de ideas, se considera que **son fines ajenos al salario mínimo** utilizar dicha medida como referente para calcular, por ejemplo, **el financiamiento de los partidos políticos** locales o **las multas** derivadas de algún procedimiento sancionatorio o de responsabilidades derivado de faltas en materia electoral, pues una regulación en ese sentido contravendría un mandato expreso de la Constitución Política del País. En ese sentido, la legislación que utilizara el salario mínimo para los fines antes señalados sería inconstitucional.

desindexación del salario mínimo. "Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo transitorio anterior, el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las administraciones públicas federal, estatales, del Distrito Federal y municipales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, según sea el caso, en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la Unidad de Medida y Actualización."



215. En el caso en estudio se observa precisamente que las normas impugnadas utilizan el salario mínimo para calcular dichos conceptos, esto es, **financiamiento a partidos y multas**.

216. En el caso del artículo 44, fracción I, de la Ley Electoral Local se determinó que los partidos políticos tendrían derecho a financiamiento público local sólo si obtienen el tres por ciento de la votación válida emitida en la anterior elección de diputados locales. Para establecer el monto del financiamiento al que tendrían derecho los partidos que cumplieran esa condición, la legislación reiteró la referencia al salario mínimo.

217. A su vez, en el artículo 348 del citado ordenamiento legal se modificó la referencia al régimen de responsabilidades de los servidores públicos (ahora este tema se rige por la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León) y se facultó a las contralorías internas u órganos de control interno a imponer multas, tomando como base el salario mínimo.

218. Finalmente, se incorporó un nuevo artículo 348 Bis, en la Ley Electoral Local que establece las sanciones a partidos, agrupaciones, y candidaturas, de entre otras por incurrir en violencia política de género. Las multas se determinaron utilizando el salario mínimo.

219. Como ya se explicó, en todos estos casos, la referencia al salario mínimo sería inconstitucional, al contravenir un mandato constitucional expreso que prohíbe usar el salario mínimo como referente a una cuestión distinta a la de determinar las remuneraciones de las personas, como lo serían el financiamiento de partidos políticos y las multas. Además, la regulación mencionada se emitió cuando ha transcurrido en exceso el plazo que se les concedió a las Legislaturas de los Estados para hacer los ajustes en materia de desindexación del salario mínimo.

220. No pasa inadvertido que, en su informe, en la presente acción de inconstitucionalidad, el Poder Legislativo señaló que es posible realizar una **interpretación conforme** de las disposiciones cuestionadas y el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de enero de dos mil dieciséis en materia de desindexación del salario mínimo, en el sentido de establecer que cualquier mención al salario mínimo como unidad de medida para determinar la cuantía de las obligaciones se entenderá referida a la UMA.



221. No le asiste la razón, pues como ya se dijo, el régimen transitorio no autoriza a las Legislaturas a seguir empleando como referencia al salario mínimo para actividades ajenas a su propósito. En todo caso, ante el vacío normativo generado por la invalidez de las porciones que se han determinado inconstitucionales, debiera entenderse que la base del cálculo previsto por las normas tiene como referente la Unidad de Medida y Actualización, respecto de este tema, será abordado en el apartado de efectos de esta sentencia.

222. Así, por todo lo anterior, procede **declarar la invalidez** de los artículos 44, fracción I; 348, primer párrafo; y 348 Bis, incisos a), fracción II; b), fracción II; c), fracción II; d), fracción II; e), fracción II; f), fracción III; g), fracción II; y h), fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, exclusivamente con respecto a las porciones normativas que aluden al "salario mínimo diario vigente en Monterrey" o al "salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey".

223. Finalmente, a fin de dar funcionalidad al régimen de financiamiento y multas previsto en la Ley Electoral Local, si bien se declaró la invalidez de las porciones normativas, que aluden al "salario mínimo diario vigente en Monterrey" o al "salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey", ante el vacío normativo que dejan dichas porciones, las disposiciones correspondientes deberán entenderse referidas a la Unidad de Medida y Actualización (UMA), hasta tanto el legislador local no haga los ajustes correspondientes.

Tema 4. Régimen de Coaliciones

224. Morena cuestiona los artículos 73, 74, 79 y 81 Bis de la Ley Electoral Local, los cuales disponen lo siguiente:

"**Artículo 73.** En los procesos electorales, los partidos tendrán derecho a postular candidatos, fórmulas o planillas **en coalición con otros partidos** en los términos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos y en esta Ley.

"Los partidos políticos también tendrán derecho a postular candidato a Gobernador o planillas para Ayuntamientos en candidatura común con otros partidos en los términos establecidos en esta Ley."



"**Artículo 74.** En términos de lo establecido por la Ley General de Partidos Políticos, los partidos políticos nacionales y locales **podrán formar coaliciones** a fin de postular candidatos en las elecciones estatales y municipales.

"**Se entiende por coalición** la unión o alianza transitoria de dos o más partidos políticos, con el propósito de postular candidaturas a los cargos de representación popular en una elección. Los partidos políticos que se coaliguen, para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos de este capítulo."

"**Artículo 79. El convenio de coalición**, para la elección de gobernador, de diputados locales o de uno o varios Ayuntamientos **contendrá, además de lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos, lo siguiente:** ...

"VII. **La forma para ejercer en común las demás prerrogativas** que a los partidos políticos otorgan las disposiciones en la materia; y,

"VIII. La determinación del responsable financiero.

"[2] Para el caso de la elección de Diputaciones y Ayuntamientos, **contendrá además el señalamiento del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición** y el señalamiento del grupo legislativo o partido político a que pertenecerán en el caso de resultar electos. Ningún partido político integrante de la coalición podrá postular como propios, en las candidaturas que le corresponden dentro de ésta, a candidatos que sean militantes de cualquiera de los demás partidos políticos que integren la coalición."

"**Artículo 81 Bis.** Los **partidos de nuevo registro no podrán convenir coaliciones** o candidaturas comunes con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección inmediata posterior a su registro según corresponda." (énfasis añadido)

225. Morena plantea que tales disposiciones son inconstitucionales, ya que transgreden la reserva de ley dispuesta en la propia Constitución, la cual otorga exclusividad para regular esa materia al Congreso de la Unión, de conformidad



con el artículo transitorio segundo de la reforma constitucional electoral de febrero de dos mil catorce.

226. Le asiste la razón, tal como se explica enseguida. En materia de regulación legal de coaliciones, desde la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015,¹¹² esta Suprema Corte evaluó la competencia de las Legislaturas Locales para emitir reglas en materia de coaliciones. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sido consistente en sostener lo siguiente:

a) Que el Congreso de la Unión tiene la competencia exclusiva para legislar en materia del sistema uniforme de coaliciones,¹¹³ según se desprende del mandato expreso del artículo segundo transitorio¹¹⁴ del Decreto de reformas a la

¹¹² Acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015. Bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta el tres de septiembre de dos mil quince. Véase también la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, resuelta el nueve de junio de dos mil quince; este caso se presentó bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En cuanto a la incompetencia de los Congresos Locales para legislar en materia de coaliciones, se obtuvo una mayoría de ocho votos, con salvedades de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo; el Ministro Pérez Dayán precisó que sólo como marco referencial; y la Ministra Luna Ramos, con precisiones sobre que es por suplencia de la queja y no como marco regulatorio.

¹¹³ Ídem.

¹¹⁴ "SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"1. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales: ...

"f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

"1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

"2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

"3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

"4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

"5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, ..."



Constitución Política del País de diez de febrero de dos mil catorce, en relación con el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹⁵

b) En consecuencia, las Legislaturas de las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.¹¹⁶

c) Asimismo, de la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015¹¹⁷ se desprende que las reglas legales locales que se han considerado que invaden la esfera de competencia del Legislativo federal (y que, consecuentemente, presentaban un vicio de inconstitucionalidad), son, entre otras, las siguientes:

- Los requisitos para formar coaliciones.
- La definición de coalición.
- Los tipos de coaliciones.
- Parte del contenido del convenio de coalición.

¹¹⁵ "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."

¹¹⁶ Ídem.

¹¹⁷ Acción de Inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, página 275. Resuelta en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas con aclaraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, y de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, respecto del considerando vigésimo quinto, relativo a los efectos, en su tema de coaliciones, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 103, párrafo tercero, 105, 106, párrafo primero, fracciones I a X, 107, párrafo segundo, 108, 109, fracciones I, párrafo primero, y II, párrafos primero, segundo y tercero, y 111, párrafo primero, de la Ley Electoral de Quintana Roo. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales votaron en contra.



- El acceso a radio y televisión y el tope de gastos de campaña de las coaliciones.
- La representación de la coalición ante los consejos electorales y las mesas directivas de casilla.
- Las reglas conforme a las cuales deberán aparecer los emblemas de las coaliciones en las boletas electorales.
- La obligación de cada uno de los partidos integrantes de la coalición de registrar listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

227. También se han considerado inconstitucionales aquellas reglas que regulan lo siguiente:

- Reiteran la regulación general en materia de coaliciones o la contravienen.¹¹⁸
- Establecer las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos en favor de las coaliciones.¹¹⁹
- Las que determinan que el partido político nacional o local que participe por primera vez en una elección no podrá coaligarse.¹²⁰

¹¹⁸ Ídem.

¹¹⁹ Véase la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014. Resuelta en la sesión de nueve de junio de dos mil quince. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo primero y de las señoras Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, relativo a la declaración de invalidez del artículo 266, numeral 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

¹²⁰ Acciones de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada 78/2015; 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015; y 103/2015.

La acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada 78/2015 fueron resueltas en sesión de veintiséis de octubre de dos mil quince. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas con reservas y obligado por el criterio mayoritario, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con reservas y obligado por el criterio mayoritario,



- Las que establecen el momento para presentar el convenio de coalición.¹²¹

228. Dicho lo anterior, se observa que los artículos impugnados 73, en la porción normativa que señala "en coalición con otros partidos", 74, 79, y 81 Bis de la Ley Electoral Local, regulan lo siguiente:

- La definición de coalición (artículo 74, párrafo 2).
- Los requisitos adicionales del convenio de coalición (artículo 79).
- La prohibición para que los partidos de nueva creación se coaliguen en la primera elección en la que participen (artículo 81 Bis). Consecuentemente, **procede declarar la invalidez** de tales preceptos.

Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales y de las señoras Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, respecto del considerando séptimo, consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracción V, párrafo segundo, en la porción normativa que indica "**coaliciones**", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015 que fueron resueltas en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas y obligado por el criterio mayoritario, Zaldívar Lelo de Larrea y por la invalidez adicional respecto de los frentes y fusiones, Pardo Rebolledo con reservas y obligado por el criterio mayoritario, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales con reservas y obligado por el criterio mayoritario, respecto del considerando séptimo, en su primera parte, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 41, párrafos primero, en la porción normativa que indica "coaligarse o", y tercero, en la porción normativa que señala "coaliciones o", y 62, párrafo primero, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Acción de inconstitucionalidad 103/2015 resuelta en sesión de tres de diciembre de dos mil quince. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, por la invalidez adicional de la referencia a frentes y fusiones, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Franco González Salas obligado por el criterio mayoritario en cuanto al tema del fondo, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de la referencia a frentes y fusiones, Pardo Rebolledo obligado por el criterio mayoritario en cuanto al tema del fondo, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con salvedades y obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando décimo segundo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 131, sólo por cuanto se refiere a la figura de coaliciones, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹²¹ Acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015 antes citada.



- El derecho a formar coaliciones y la posibilidad de conformarlas (artículos 73 y 74).

229. En efecto, como se observa, los contenidos antes señalados regulan aspectos relativos al trámite para la formación de una coalición y los límites a la misma, además de reiterar el derecho a formarla y su definición. Por tal motivo, se consideran inconstitucionales, al estar reservada dicha regulación al legislador federal.

230. Es decir, en el presente asunto se observa que el legislador de Nuevo León reguló temas que están reservados a la legislación general, esto es, al Congreso de la Unión, lo cual genera la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, al contravenir el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Política del País de diez de febrero de dos mil catorce, en relación con el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

231. Consecuentemente, procede declarar la invalidez de los preceptos 73, 74, 79 y 81 Bis de la Ley Electoral Local estudiados en el presente apartado.

Tema 5. Régimen de candidatura común

232. Morena cuestiona diversas disposiciones en materia de candidaturas comunes, a saber, los artículos 81 Bis 2 y 81 Bis 3, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 81 Bis 2.

"Los partidos políticos tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de Gobernador o para planillas de Ayuntamientos, para lo cual deberán suscribir un convenio firmado por sus representantes y dirigentes, mismo que presentarán para su registro ante el presidente de la Comisión Estatal Electoral, a más tardar treinta días antes del inicio del periodo de precampaña de la elección de que se trate."



"Artículo 81 Bis 3.

"El convenio de candidatura común deberá contener:

"I. Nombre de los partidos que la conforman, así como el tipo de elección de que se trate;

"II. La manifestación por escrito de proporcionar a la Comisión Estatal Electoral, una vez concluidos sus procesos internos, el nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento, domicilio, clave de la credencial para votar del candidato o los candidatos, según corresponda;

"III. La aprobación del convenio por parte de los órganos directivos correspondientes de cada uno de los partidos políticos postulantes de la candidatura común;

"IV. Indicar las aportaciones en porcentajes de cada uno de los partidos para gastos de la campaña, sujetándose a los límites de contratación de los medios de comunicación distintos a radio y televisión, y a los topes de gastos de campaña determinados por el Consejo General; y

"V. Para las elecciones de los Ayuntamientos, determinar el partido político al que pertenecerán las candidaturas en caso de resultar electas."

233. Respecto del **artículo 81 Bis 2**, el partido accionante señala que el precepto impugnado violenta el principio de uniformidad de las coaliciones y la equidad pues, en su concepto, contraviene lo dispuesto en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), puntos 1 y 2, de la reforma constitucional de dos mil catorce, el cual expresamente establece lo siguiente:

"SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:



"l. **La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales: ...**

"f) El sistema de **participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones**, conforme a lo siguiente:

"1. Se establecerá un sistema **uniforme de coaliciones** para los procesos electorales federales y locales;

"2. Se **podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas.**" (Énfasis añadido)

234. En ese sentido, Morena refiere que el transitorio transcrito de la citada reforma constitucional también da lineamientos para el registro de **candidaturas comunes**. Es decir, para Morena, de las reglas constitucionales antes referidas se desprenden lineamientos aplicables a las candidaturas comunes que, en su concepto, son los siguientes:

- Los partidos que deseen utilizar la candidatura común firmarán un convenio que presentarán ante el organismo público local electoral.

- Todas las candidaturas, tanto las que se postulen en coalición, como en candidatura común, **deberán registrarse en el mismo plazo.**

- Los partidos celebrarán sus precampañas en el mismo periodo, a fin de estar en condiciones de postular candidaturas tanto en la modalidad de coalición como de candidatura común.

- Los tiempos de intercampana serán los mismos para todos los participantes del proceso electoral.

- Todos los participantes del proceso electoral harán campaña en el periodo establecido para ello.

235. El partido señala que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales, pues no permiten que todos los partidos cuenten con el mismo tiempo



para pactar el tipo de asociación en la que buscan participar (coalición o candidatura común), y para seleccionar con libertad a la candidatura.

236. Es decir, en concepto de Morena, si la reforma constitucional de dos mil catorce estableció que **los convenios de coalición** se deben presentar a más tardar al inicio de la etapa de precampaña, para respetar el principio uniformidad, esa misma fecha también debería ser aplicable a las candidaturas comunes.

237. A juicio del instituto político accionante, las condiciones de participación deben ser las mismas para ambas figuras, a fin de que los partidos tengan idénticas condiciones de negociación tanto respecto de coaliciones como de la candidatura común.

238. Conforme a ello, Morena considera que, si los partidos pretenden pactar una candidatura común, les estarán reduciendo treinta días de negociación en relación con el tiempo que tendrían para acordar una coalición. Para Morena esta es una distinción inadmisibles, porque afecta las condiciones de negociación y genera malas prácticas. Así las cosas, la única forma de salvar esta desigualdad es que el convenio de candidatura común se presente en el mismo plazo indicado para las coaliciones.

239. Finalmente, respecto del precepto en estudio, Morena señala que el artículo es inconstitucional, al exigir que el convenio se presente ante el presidente del organismo público local electoral y no se contemple la posibilidad de que lo reciba el secretario ejecutivo de ese organismo, lo cual genera incertidumbre en caso de ausencia del presidente.

240. En lo referente al **artículo 81 Bis 3** de la Ley Electoral Local, Morena aduce que los requisitos establecidos en la fracción II vulneran la igualdad, porque la información que ahí se requiere no se les solicita a las candidaturas que serán postuladas por la vía de las coaliciones.

241. Desde la perspectiva del accionante, ante supuestos iguales debe darse el mismo trato, sin que la forma de asociación sea relevante. Bajo esa lógica, refiere que se vulneran los artículos 1 y 24 de la Convención Americana



sobre Derechos Humanos,¹²² porque implica una distinción inadmisibles al tratar de manera desigual a quien sea candidato común, frente a las candidaturas postuladas por las coaliciones.

242. Señala que el momento natural en el cual puede solicitarse esa información (relativa a cuál es el nombre del candidato que se postulará en candidatura común) es en la etapa de registro de candidaturas. Esto permitiría cumplir con el principio de igualdad. Además de que presentar la información antes de ese momento también supone proporcionar información que no es firme, pues una vez seleccionadas las candidaturas restan las impugnaciones.

243. Morena también indica que hay antinomia entre el artículo impugnado (81 Bis 3, fracción II)¹²³ y el diverso 144 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León,¹²⁴ porque se exige dos veces lo mismo a la candidatura común. Esta circunstancia supone una violación al principio de certeza y legalidad.

244. Expuestos los conceptos de invalidez, se considera que **son infundados**. No obstante, **de manera previa a atenderlos**, se considera importante recordar que mediante **la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017**,¹²⁵ el Pleno de esta

¹²² **Artículo 1.** Obligación de Respetar los Derechos

"1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que éste sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."

¹²³ Artículo 81 Bis 3. El convenio de candidatura común deberá contener: ...

"II. **La manifestación por escrito de proporcionar** a la Comisión Estatal Electoral, una vez concluidos sus procesos internos, el nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento, domicilio, clave de la credencial para votar del candidato o los candidatos, según corresponda; ..."

¹²⁴ Artículo 144. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político, coalición o candidatura común que las postulen **y los siguientes datos de los candidatos:**

"I. Apellido paterno, apellido materno y nombre completo; ..."

¹²⁵ Resueltas en sesión de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo cuarto y de la Ministra Piña Hernández, relativo al tema 9, denominado "Candidaturas



Suprema Corte se pronunció respecto a la validez de diversas disposiciones de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, entre ellas **los preceptos que ahora también son objeto de controversia.**

245. Al respecto, en dicho precedente, este tribunal determinó que era fundado el argumento que planteó el entonces partido actor (el Partido Acción Nacional) en el que refirió que, de acuerdo a lo establecido en el inciso 5 del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos,¹²⁶ las entidades federativas pueden regular otras formas de participación y asociación con el fin de postular candidatos, **siempre y cuando exista una referencia a las candidaturas comunes en sus Constituciones de las entidades federativas.**

246. Con base en dicha condición legal, del análisis de la Constitución del Estado, en aquel asunto se concluyó que ésta no regulaba ni hacía una referencia mínima a diversas formas de asociación o participación de los partidos políticos, motivo por el cual resultó procedente declarar la invalidez de los artículos en los que se regulaban las candidaturas comunes, incluyendo los artículos 81 Bis 2 y 81 Bis 3, que se encontraban formulados en los mismos términos en los que ahora se analizan.

247. Ahora bien, esa razón para decretar la inconstitucionalidad de los preceptos **no se surte en esta ocasión**, puesto que mediante Decreto Número 097, publicado el cuatro de marzo del presente año, el Congreso del Estado de Nuevo León reformó la Constitución Local, entre otros, el artículo 42, párrafo primero, para establecer que: "Los partidos políticos nacionales o con registro en el estado gozarán para todos los efectos legales de personalidad jurídica

comunes y prohibición a partidos de nuevo registro a participar en coaliciones, frentes, fusiones o candidaturas comunes", consistente en declarar la invalidez de los artículos 73, párrafo segundo, 81 Bis, en las porciones normativas "frentes," y "candidaturas comunes o fusiones", 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3, 81 Bis 4, 81 Bis 5, 81 Bis 6, 81 Bis 7, 144, párrafo primero, en la porción normativa "o candidatura común", y 147, párrafo primero, en la porción normativa "candidaturas comunes", de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. La señora Ministra Luna Ramos y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

¹²⁶ **"Artículo 85.** ... 5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos. ..."



y patrimonio propio, mismo que administrarán libremente; teniendo el derecho para solicitar el registro de candidatos, fórmulas, planillas y listas, por sí mismos, en coalición, **o en candidatura común con otros partidos**, a fin de participar en los procesos electorales, en los términos que prevea la Ley Electoral".

248. Asimismo, si bien la Constitución Local que contenía dicho precepto 42 fue abrogada y sustituida por otra publicada mediante Decreto 248 publicado el primero de octubre de dos mil veintidós, tal situación no afecta el contexto antes descrito, pues en el numeral 65 de la nueva Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (actualmente vigente) **igualmente se mantiene la referencia a las candidaturas comunes** en los mismos términos que el numeral 42 que fue derogado.¹²⁷

249. A partir de lo anterior, queda superado el obstáculo que se presentó en la reforma del año dos mil diecisiete, puesto que al haberse incluido en la Constitución estatal la posibilidad de que los partidos políticos participen en las elecciones vía candidatura común, ello creó la habilitación necesaria para que en la Ley Electoral Local se regulara dicha figura, de modo que, en el presente caso, la constitucionalidad de los preceptos antes señalados debe evaluarse en sus méritos, a la luz de los conceptos de invalidez invocados por el instituto accionante.

250. Al respecto, esta Suprema Corte considera que **no le asiste la razón al partido accionante respecto de sus conceptos de invalidez**, esencialmente, porque el modelo de candidaturas comunes es una determinación que se encuentra dentro del ámbito de libertad de las Legislaturas, sin que existan en los transitorios de la reforma constitucional de dos mil catorce, lineamientos o directrices particulares que deban observarse.

¹²⁷ "Artículo 65. ... Los partidos políticos nacionales con registro en el Estado gozarán para todos los efectos legales de personalidad jurídica y patrimonio propio, mismo que administrarán libremente, teniendo el derecho a solicitar el registro de personas candidatas, fórmulas, planillas y listas por sí mismos, en coalición o en candidatura común con otros partidos, a fin de participar en los procesos electorales para elegir al gobernador, a los diputados del Congreso del Estado y a los integrantes de los Ayuntamientos, en los términos que prevea la ley electoral."



251. En efecto, esta Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que la regulación relativa a **las candidaturas comunes sí se encuentra dentro del ámbito de competencias del legislador local**, esto es, dentro de su libertad de configuración legislativa, ya que esta figura (como forma de asociación de los partidos políticos para determinar su intervención en los procesos electorales) **no se reservó al Congreso de la Unión**, como sí sucedió en el caso de la diversa figura relativa a las coaliciones.¹²⁸

¹²⁸ Entre los precedentes aludidos podemos citar, entre otros, los siguientes:

a) Acción de inconstitucionalidad 60/2009 y su acumulada 61/2009, falladas el diecinueve de enero de dos mil diez, por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza, Luna Ramos, Franco González Salas y presidente Ortiz Mayagoitia.

b) Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, falladas en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, con salvedades, Aguilar Morales, con salvedades, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, en relación con el tema de coaliciones. El Ministro Franco González Salas manifestó estar parcialmente a favor de la propuesta modificada.

c) Acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, falladas en sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce, por mayoría de 9 votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza en relación con la invalidez del artículo 61, párrafo primero, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

d) Acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, falladas en sesión de quince de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea con el argumento adicional de la violación a una reserva de fuente en cuanto a que las candidaturas comunes deben regularse en las Constituciones locales, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán con precisiones, en relación con la invalidez del párrafo segundo del artículo 61 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa. El Ministro presidente Aguilar Morales votó en contra.

e) Acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016, falladas en sesión de veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, por mayoría de siete votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra de los emitidos por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea.

f) Acción de inconstitucionalidad 61/2017 y sus acumuladas 62/2017 y 82/2017, falladas en sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., apartándose del juicio de razonabilidad, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales en relación al tema de las candidaturas comunes.



252. También, en la **acción de inconstitucionalidad 49/2017 y sus acumuladas 51/2017, 56/2017, 58/2017 y 64/2017**¹²⁹ (resueltas el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete) el Tribunal Pleno señaló que del análisis de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, **no se advierte que la forma de asociación de las candidaturas comunes hubiese sido reservada para alguna de las leyes generales** para las que se facultó al Congreso de la Unión a expedir, por lo que se concluyó que esta materia se encuentra **dentro de este ámbito de libertad de configuración del legislador local.**

253. Así, contrario a lo que argumenta el partido accionante, en el articulado transitorio de la reforma constitucional que refiere, no se encuentran disposiciones que constituyan lineamientos o directrices respecto a cómo debe regularse la figura de las candidaturas comunes a nivel de las entidades federativas.

254. En efecto, el transitorio segundo, fracción I, inciso f),¹³⁰ en sus diversos numerales, establece que la ley general dispondrá el sistema de participación

g) Acción de inconstitucionalidad 49/2017 y acumuladas 51/2017, 56/2017, 58/2017 y 64/2017, falladas en sesión de cuatro septiembre de dos mil diecisiete. En ese asunto no se alcanzó la votación calificada para declarar la invalidez, por lo que se desestimaron los conceptos de violación.

¹²⁹ Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Limitación de participación en 33 por ciento de Municipios y distritos tratándose de la elección de Ayuntamientos y diputados", consistente en reconocer la validez del artículo 165 Bis, fracción II, de la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

¹³⁰ "SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales: ...

"f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

"1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

"2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

"3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo



electoral de los partidos políticos a través **de la figura de coaliciones**; sistema que estará apegado al principio de uniformidad para los procesos federales y locales; indicando que se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; la diferenciación entre los diversos tipos de coaliciones (totales, parciales y flexibles);¹³¹ las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos; y la regla relativa a que en el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse.

255. Como se aprecia, el Poder Reformador de la Constitución **no impuso** ninguna instrucción, orden u orientación **respecto de las candidaturas comunes** ni tampoco algún indicativo que lleve a la conclusión de que le deban ser aplicadas, en igualdad las mismas reglas que operan para las coaliciones, por lo que, en el caso, no se advierte una transgresión al principio de uniformidad ni existe un deber de regular de manera idéntica ambas figuras.

256. Además, esta Suprema Corte ha destacado¹³² que la libre configuración legislativa de los Congresos Locales **en materia de candidaturas comunes se corrobora** con lo previsto por el artículo 85, numeral 5, de la Ley General de

proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

"4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

"5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, ..."

¹³¹ Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral.

¹³² Acción de inconstitucionalidad 49/2017 y acumuladas, resuelta el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.



Partidos Políticos,¹³³ el cual indica que será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos (distintas a los frentes, coaliciones y fusiones, reguladas por la misma ley general) con el fin de postular candidatos, como por ejemplo, las candidaturas comunes.

257. Es importante subrayar que la libertad de configuración de los Congresos Estatales para legislar en materia de candidaturas comunes **no es absoluta**, pues la misma deberá desarrollarse conforme a criterios de razonabilidad. En ese sentido, enseguida se analiza cada una de las porciones normativas cuestionadas.

5.1. Presentación del convenio de candidatura común ante el presidente de la Comisión Estatal Electoral

258. El artículo 81 Bis 2 de la Ley Electoral Local en la porción normativa que interesa establece que los partidos políticos tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de gobernador o para planillas de Ayuntamientos, para lo cual deberán suscribir un convenio firmado por sus representantes y dirigentes, "*mismo que presentarán para su registro ante el presidente de la Comisión Estatal Electoral*".

259. Morena plantea que dicha porción normativa es inconstitucional, pues no contempla la posibilidad de que el secretario ejecutivo de la autoridad administrativa electoral reciba el convenio, lo cual genera incertidumbre en caso de ausencia del presidente, y puede llegar a obstaculizar el ejercicio del derecho de conformar una candidatura común.

260. Se concluye que **no le asiste la razón**, pues parte de un entendimiento inadecuado de la norma, al suponer que la entrega del referido documento debe forzosamente hacerse personalmente al titular de la presidencia de la Comisión

¹³³ "**Artículo 85.** ... 5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos."



Estatad Electoral del Estado de Nuevo León. Sin embargo, la lógica y la experiencia indican que el convenio puede entregarse en la Oficialía de Partes del organismo público local, dirigido a la presidencia, en donde, en su oportunidad se recibirá, conforme al artículo 72, fracción I, del reglamento interno del Instituto Electoral Local.¹³⁴

261. Adicionalmente, debe destacarse que conforme a los artículos 13 y 14 del Reglamento de la Comisión Estatal Electoral y de las Comisiones Municipales Electorales del Estado de Nuevo León, las ausencias temporales del consejero presidente serán suplidas por el consejero que él mismo designe; asimismo, en caso de falta absoluta de quien ostente la presidencia por causa de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o ausencia prolongada sin causa justificada, se nombrará por mayoría de votos de los consejeros electorales a uno de ellos para que, provisionalmente, ejerza las funciones de consejero presidente, hasta tanto el Instituto Nacional Electoral designe su sustituto.

262. Lo anterior, muestra que la normativa que regula el funcionamiento del organismo público local electoral de Nuevo León contiene previsiones para que la presidencia del mismo no quede desocupada y siempre pueda realizar las funciones que le corresponden, conforme al marco jurídico aplicable.

263. Consecuentemente, no es dable sostener, como lo pretende el accionante, que la porción normativa en análisis es inconstitucional, al no disponer la posibilidad de que el secretario general reciba el convenio de candidatura común, puesto que como ha quedado explicado, la interpretación de la norma que propone es inadmisibile.

¹³⁴ **Artículo 72.** Son funciones de la Oficialía de Partes:

I. Recibir solicitudes, promociones y correspondencia dirigidas a la Comisión o a cualquiera de sus integrantes, funcionarios y empleados, asentando en el original y en la copia correspondiente el sello oficial, la fecha y la hora de su recepción, el número de fojas que integren el documento, las copias que se agreguen al original y en su caso, la precisión del número de anexos que se acompañan, así como el nombre y firma de quien reciba la documentación;

"...

III. Turnar la documentación al área correspondiente para su trámite; ..."



5.2. Plazo para presentar el convenio de candidatura común

264. Otra porción normativa impugnada del artículo 81 Bis 2 de la Ley Electoral Local es la que establece que el convenio de candidatura común deberá presentarse para su registro *"a más tardar treinta días antes del inicio del periodo de precampaña de la elección de que se trate"*.

265. Morena cuestiona dicha regla, pues considera que contraviene la base constitucional dispuesta para las coaliciones, que señala que el **convenio de coalición** podrá presentarse para su registro **hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas**. También plantea que la regla cuestionada impide que todos los partidos cuenten con el mismo tiempo para pactar el tipo de asociación en la que buscan participar (coalición o candidatura común), y para seleccionar con libertad a la candidatura.

266. No le asiste la razón. En primer término, ya en **la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015** (resueltas el diez de septiembre de dos mil quince) el Pleno de la Suprema Corte evaluó el artículo 89, fracción I, de la legislación electoral de Tamaulipas, el cual establecía que el convenio de candidatura común debía presentarse *"a más tardar, el 10 de enero del año de la elección"*. En aquella ocasión, el Pleno de la Suprema Corte decidió lo siguiente:

"Por otro lado, el PRD impugna el hecho de que el registro de la candidatura común sea anterior al registro ordinario de candidatos, pues en su opinión no existe justificación para esta diferenciación, máxime si se toma en cuenta que las coaliciones pueden presentarse hasta antes de la precampaña.

"Debe decirse que no le asiste la razón al partido accionante, puesto que la determinación de las fechas en las que habrá de presentarse la solicitud de candidatura común se encuentra inmerso dentro de la libertad configurativa del legislador ordinario, sin que de la regulación adoptada por el legislador de Tamaulipas pueda advertirse la vulneración a algún derecho de los ciudadanos y bien de los partidos políticos; ni tampoco puede servir de parámetro de comparación la regulación que sobre ello se prevé respecto de las coaliciones, pues además de que dicha figura no es equiparable a las candidaturas comunes, lo



único que se establece es que dicha solicitud deberá ser presentada a más tardar el diez de enero del año de la elección.

"Por estas razones este Tribunal Pleno reconoce la validez de las fracciones I y III, inciso g) del artículo 89 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas."¹³⁵

267. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016** (resueltas el veinticinco de agosto de dos mil dieciséis) se examinó un precepto de la legislación del Estado de México **de contenido idéntico al de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León** que ahora se revisa. En aquel asunto se evaluó el artículo 76, fracción I, del Código Electoral del Estado de México, el cual disponía lo siguiente:

"Artículo 76. Los partidos políticos tendrán derecho a **postular candidaturas comunes** para la elección de gobernador, diputados y miembros de los Ayuntamientos, de acuerdo con lo siguiente:

"I. Deberán suscribir un convenio firmado por sus representantes y dirigentes, **el cual presentarán para su registro ante el Instituto, a más tardar treinta días antes del inicio del periodo de precampaña de la elección de que se trate.**"

268. Al respecto, en dicho precedente, el Pleno de esta Suprema Corte inició el análisis del caso estableciendo las diferencias entre la candidatura común y la coalición.

269. Para tal efecto, retomó la acción de inconstitucionalidad 103/2015 (resuelta el tres de diciembre de dos mil quince), en la que se definieron los elementos que son propios de la coalición, distinguiéndolos de los que son

¹³⁵ Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo primero, en su tema III, consistente en reconocer la validez del artículo 89, fracciones I y III, inciso g), de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho de formular voto concurrente.



propios de la candidatura común. Ahí se dijo que la figura de las candidaturas comunes se define como la unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, lista o fórmula, cumpliendo los requisitos que en cada legislación se establezcan.

270. Enseguida, esta Corte refirió la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008 (resueltas el ocho de julio de dos mil ocho), en las que se dispuso que la candidatura común y la coalición constituyen mecanismos mediante los cuales es posible que dos o más partidos políticos puedan postular a los mismos candidatos.

271. Sin embargo, existen diferencias importantes entre una y otra figuras. En las candidaturas comunes, la oferta política al electorado de cada uno de los partidos políticos que participan **no tiene que ser uniforme**; mientras que en las coaliciones, los partidos políticos que se coaligan, no obstante las diferencias que puedan haber entre ellos llegan a un acuerdo con el objeto de proponer al electorado una propuesta política identificable; en cambio, en el caso de los **candidatos comunes, cada partido político continúa sosteniendo su propia plataforma electoral**, sin tener necesariamente que formular una de carácter común.

272. A partir de tales consideraciones, se desestimaron los argumentos que sostenían que la regulación de las candidaturas comunes debía coincidir con lo dispuesto para una coalición.

273. En relación con el plazo para presentar el convenio de candidatura común (a más tardar treinta días antes del inicio del periodo de precampaña de la elección de que se trate), en la citada acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016 (resueltas el veinticinco de agosto de dos mil dieciséis) se estableció lo siguiente:

"Finalmente, también resulta infundado el argumento planteado en relación con la falta de razonabilidad de los plazos para registrar la candidatura común, ya que este Tribunal Pleno, desde que resolvió la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, ha sostenido que la razonabilidad de los mismos depende de que se ajusten a la temporalidad que el propio Código prevé para



el desarrollo de la etapa que los contiene, lo que acontece en el caso, como el propio partido político reconoce. Sin que sea obstáculo que en aquel asunto se haya hecho este pronunciamiento en relación con los plazos para registrar las candidaturas independientes, puesto que la razón que subyace en ambos asuntos es la misma y, por lo tanto, las consideraciones formuladas en aquel asunto se hacen extensivas al presente caso."¹³⁶

274. Es decir, en la citada acción de inconstitucionalidad 50/2016 y acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016 se determinó, por mayoría de nueve votos, la razonabilidad de una porción normativa que indica que un convenio de candidatura común deberá presentarse *"a más tardar treinta días antes del inicio del periodo de precampaña de la elección de que se trate"*.

275. Finalmente, en la **acción de inconstitucionalidad 49/2017 y acumuladas 51/2017, 56/2017, 58/2017 y 64/2017** (resueltas el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete), el Pleno nuevamente evaluó una porción normativa idéntica a la que ahora se revisa. En concreto, se estudió el artículo 165 Bis, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero que establecía que el convenio de candidatura común debía registrarse *"a más tardar treinta días antes del inicio del periodo de precampaña de la elección de que se trate"*.

276. Si bien la redacción del precepto cuestionado es la misma que se había analizado en la acción de inconstitucionalidad 50/2016 y acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016, una diferencia relevante fue que en ese caso se había transitado de un modelo que establecía que la presentación del convenio de candidatura común podía hacerse hasta el día en que iniciaran las precampañas, a un modelo en el que el registro debía hacerse con treinta días de

¹³⁶ Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4, denominado "Plazo para el registro de candidaturas comunes, el plazo que fija la ley es injustificado y desproporcionado", consistente en reconocer la validez del artículo 76, fracción I, del Código Electoral del Estado de México. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.



anticipación al inicio de las precampañas. Cabe destacar que la propuesta de invalidez fue desestimada.

277. A partir de los elementos expuestos es posible desestimar los planteamientos del partido accionante en el presente asunto.

278. En primer lugar, como se adelantó, no existe el deber constitucional de que la fecha de registro del convenio de la candidatura común sea la misma que la dispuesta para la presentación del convenio de una coalición.

279. Asimismo, la posibilidad de que las Legislaturas de los Estados delimiten un plazo para presentar el convenio de candidatura común queda dentro de su libertad de configuración legislativa. Más aún, como existen diferencias importantes entre las candidaturas comunes y las coaliciones, su regulación no necesariamente puede o debe ser la misma. Como se dijo, de entre las diferencias entre ambas figuras se encuentra lo siguiente:

- Las coaliciones se traducen en acuerdos entre partidos políticos respecto a la postulación conjunta, y como unidad, de un número determinado de candidaturas en el marco de un proceso electoral.

- En la conformación de coaliciones hay, en principio, una mancomunidad ideológica y política, esto es, más allá de los postulados propios de cada partido político, éstos acuerdan, con base en la situación particular de la entidad o su estrategia política, suscribir un convenio que contiene coincidencias (aunque sean mínimas) en ciertos temas de interés general que todos los integrantes de la coalición habrán de postular.

- Las candidaturas comunes son una forma de participación política diversa de las coaliciones, cuyo elemento de distinción esencial se basa en la idea de la postulación de un mismo candidato, pero no de la aceptación de una plataforma política común.

- En una candidatura común, en principio, cada partido político mantiene su individualidad en cuanto a los postulados políticos o ideológicos que detentan,



pero están de acuerdo en postular a un mismo candidato, ya sea por su trayectoria o arraigo en la comunidad, o por las condiciones propias que imperan en la demarcación en la que pretenden participar.

- Una coalición tiene por objeto que dos o más partidos postulen al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas. Mientras que una candidatura común supone la unión de dos o más partidos para presentar una candidatura específica.

280. Ante figuras de naturaleza distinta, una regulación diferenciada no supone un trato desigual.

281. En otro orden de ideas, se considera que establecer como fecha límite para solicitar el registro de los acuerdos sobre candidaturas comunes hasta los treinta días anteriores al inicio del periodo de precampañas es razonable y, por ende, constitucional.

282. En primer lugar, cabe precisar que –contrario a lo sostenido por los partidos accionantes– en la regulación no se prevén dos momentos diversos para presentar las solicitudes de registro de las candidaturas comunes. La solicitud de registro del convenio mencionada en el precepto impugnado se refiere a un **acuerdo sobre la postulación de candidaturas** comunes a los que, **de manera previa al desarrollo de los procesos de selección interna**, llegan dos o más partidos políticos.

283. Lo anterior se desprende del diverso artículo 81 Bis 3 de la Ley Electoral Local, en la que se prevé, como parte del contenido, que la solicitud de candidatura común debe incluir "la manifestación por escrito de proporcionar a la Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León, una vez concluidos sus procesos internos, el nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento, domicilio, clave de la credencial para votar del candidato o los candidatos, según corresponda".

284. Como se observa, lo que regula la disposición relativa al registro del convenio es la presentación de acuerdos sobre el compromiso de dos o más



partidos políticos de postular candidaturas comunes. Así, el registro formal de las candidaturas comunes se realiza a partir de los resultados de los procesos de selección interna y en los plazos dispuestos en el artículo 143 de la Ley Electoral Local.¹³⁷

285. Entonces, la solicitud de registro que se regula en la disposición impugnada se refiere **al compromiso** de que se participará mediante candidaturas comunes en determinadas circunscripciones territoriales, a sabiendas de que las candidatas o candidatos en particular se definirán posteriormente.

286. Esto no desnaturaliza a la candidatura común (cuyo rasgo distintivo es la postulación de una candidatura específica). Por ejemplo, tratándose de coaliciones, el acuerdo para conformarla se toma **antes de que inicien los procesos internos de selección de las candidaturas**, tal como se desprende del transitorio constitucional segundo de la reforma electoral del año dos mil catorce, que indica que respecto del convenio de coalición se "podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas".

287. Es decir, el diseño constitucional de coaliciones implica que los partidos pacten coaligarse, incluso sin que conozcan qué candidaturas postularán. Esto pone de manifiesto que resulta ordinario que los partidos tengan que pactar su asociación sin conocer qué persona obtendrá el mayor respaldo en los procesos de selección interna.

288. Dicho de otra forma, si bien la definición de la persona candidata no es un elemento irrelevante en la conformación de una coalición, el diseño constitucional admite que los partidos tengan que presentar su convenio de coalición

¹³⁷ **Artículo 143.** El derecho de solicitar el registro de candidaturas a cargos de elección popular corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro como candidatos independientes en los términos de la presente Ley. Ningún ciudadano podrá registrarse para diferentes cargos de elección popular en un mismo proceso.

"El periodo de registro de candidatos a los cargos de elección popular **dará inicio el día primero de marzo y tendrá una duración de veinte días.** El cómputo de estos plazos es de momento a momento, por lo que todos los días son hábiles y de veinticuatro horas."



antes de que se defina quién resultó triunfador en un proceso partidista interno de selección de candidaturas.

289. La misma lógica sería aplicable para las candidaturas comunes, que si bien se articulan en torno a la figura de una candidatura específica, ello no impide que los partidos puedan o deban pactar su alianza en un momento en el cual aún no se tenga la definición de la candidatura, pues existen otras muchas variables que los pueden llevar a tomar la decisión de comprometerse a participar conjuntamente en un proceso electoral. Además, el hecho de que cuando soliciten el registro del convenio de candidatura común no conozcan quién será la persona candidata, no implica que no postularán conjuntamente una candidatura específica.

290. Más aún, incluso si se aceptara la postura del promovente relativa a que el convenio de candidatura común debe presentarse al menos en la misma fecha que el de coalición, se observa que ello no implicaría que en el momento del registro del convenio de candidatura común ya se podría conocer la identidad de la persona candidata, pues dicho registro ocurriría, según lo propone el accionante "hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas", esto es, antes de que se hubiera seleccionado al candidato oficial de un partido.

291. En ese sentido, como se adelantó, el hecho de que se exija solicitar el registro del convenio de coalición treinta días antes del inicio de las precampañas, no desnaturaliza a la figura de la candidatura común, pues si la solicitud de registro del convenio de candidatura común tiene lugar treinta días antes del inicio de las precampañas o bien hasta la fecha en que estas inician, invariablemente dicha solicitud se hará, en cualquiera de ambos supuestos, sin que se tenga conocimiento de quién será la persona candidata que será postulada.

292. Además, se considera que es razonable que los acuerdos sobre la postulación de las candidaturas comunes se tomen antes de la etapa de precampañas, porque los procesos de selección interna se podrán diseñar conforme a la modalidad en que participarán los partidos políticos asociados. Esto



genera certeza para los propios partidos y para la militancia y ciudadanía interesada en postularse para la circunscripción territorial de que se trate.

293. En este sentido, no se advierte que la persona que será postulada deba estar determinada para que exista interés por parte de los partidos políticos de celebrar un acuerdo de candidatura común. Los partidos políticos, en el ejercicio de su libre auto organización, están en aptitud de valorar una multiplicidad de variables para tomar la decisión de participar a través de este medio de asociación. Tampoco se observa que la cuestión bajo análisis impida a los partidos un adecuado diseño e implementación de sus estrategias político-electorales.

294. De igual forma, el diseño legal que se analiza se ajusta a la temporalidad que la propia legislación electoral prevé para el desarrollo de la etapa que los contiene. En efecto, el artículo 132 de la Ley Electoral Local dispone que las **precampañas iniciarán** a partir del diez de enero del año de la elección y en ningún caso podrán durar más de las dos terceras partes de la duración de la respectiva campaña electoral.

295. En tal sentido, no existe contradicción o desfase temporal con la previsión impugnada que dispone que la solicitud de registro del convenio de candidatura común deberá presentarse a más tardar treinta días antes del inicio del periodo de precampaña de la elección de que se trate.

296. En síntesis, se observa que la medida en estudio relativa al plazo para presentar el convenio de candidatura común es razonable. En primer lugar, persigue un fin legítimo, pues si bien la reforma no indica de forma manifiesta el propósito que persigue, puede observarse que la delimitación de un plazo para la presentación del convenio de candidatura común busca generar certeza en los participantes del proceso electoral al establecer una fecha cierta para la realización de un acto concreto.

297. Asimismo, la medida es adecuada para alcanzar el fin buscado, pues precisamente el precepto impugnado establece con claridad la temporalidad para la realización de la actuación respectiva. De igual forma, como ya se indicó,



el plazo establecido es congruente con el resto de las etapas del proceso electoral, pues primeramente se exige presentar el convenio de candidatura común, posteriormente tiene lugar el periodo de precampaña, y subsecuentemente tienen lugar los registros de las candidaturas.

298. Esta es la misma lógica que se observa, por ejemplo, con el registro de los convenios de coalición que, si bien suponen una figura distinta, tienen en común que en ambos casos no resulta irrelevante saber quién será la persona candidata. No obstante, el diseño constitucional y legal de la coalición establece la posibilidad de que dicha forma de asociación se pacte en un momento en que los partidos **desconocen quién obtendrá el triunfo** en los procesos de selección interna de las candidaturas. De ahí que, si este modelo se utiliza para la candidatura común, ello no resulta inconstitucional.

299. También, solicitar el registro de la candidatura común con una temporalidad previa al inicio de la precampaña permitirá que los partidos diseñen sus estrategias de precampaña de acuerdo con la modalidad de asociación conforme a la que posteriormente actuarán de manera conjunta.

300. Esta modalidad también permite que primero se resuelvan las negociaciones políticas para definir la candidatura común y posteriormente la de las coaliciones, lo cual no está constitucionalmente prohibido. Finalmente, que se imponga a los partidos el deber de presentar el convenio de candidatura común respectivo, treinta días antes de la precampaña, no se aprecia como una medida especialmente gravosa para dichos institutos políticos. De ahí que se considere como una medida razonable.

5.3. Requisito del convenio de candidatura común relativo a comprometerse a proporcionar los datos de la candidatura que postularán, una vez que haya sido seleccionada en los procesos internos de los partidos

301. Finalmente, en lo relativo a los **conceptos de invalidez respecto del artículo 81 Bis 3, fracción II, de la Ley Electoral Local**, que plantean que se exige a las candidaturas comunes información diferenciada y no definitiva, **se consideran infundados**, con base en lo que enseguida se dispone.



302. La porción normativa exige a los partidos políticos que busquen participar en candidatura común, que en el convenio respectivo indiquen que le proporcionarán a la Comisión Estatal Electoral los datos de sus candidatos (como nombre, apellidos, edad, domicilio, de entre otros), una vez que hayan concluido sus procesos internos. En otras palabras, la información de identificación de las personas que serán postuladas deberá entregarse al organismo público local ya que se haya agotado el procedimiento de selección al interior de los partidos políticos.

303. Como se razonó en párrafos precedentes, conforme al marco constitucional y legal, no existe un mandato que obligue al legislador local a adecuar las normas que regulan a las candidaturas comunes a algún parámetro o lineamiento específico, ni siquiera a uniformarlas con las candidaturas que se postulan por vía de las coaliciones electorales.

304. En ese escenario, para este Tribunal Constitucional la porción impugnada no inobserva ninguna prescripción específica que obligue al legislador a imponer las mismas reglas que las que existen para las coaliciones. De esta manera, no se advierte que la norma sea inválida.

305. Ahora bien, al advertirse la libertad de configuración legislativa sobre este tópico, y como se explicó antes, la validez de una norma como la que se analiza descansa en criterios de razonabilidad.

306. Al respecto, Morena refiere que la fracción impugnada supone proporcionar información que no es firme y se solicita en dos ocasiones, pues el artículo 144 de la Ley Electoral Local requiere la entrega de los mismos datos, lo que implica una antinomia.

307. En relación con que se entregaría información que no es firme, dicho argumento es insuficiente para concluir la inconstitucionalidad del precepto, puesto que en términos de lo establecido en el artículo 41, párrafo tercero, base VI, de la Constitución Política del País, en materia electoral, la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.



308. Por lo que, llegado el momento para la presentación de la información requerida por la norma legal, los partidos políticos deben allegarla a la autoridad administrativa electoral local, con independencia de que la definición de sus candidaturas se encuentre cuestionada en alguna instancia jurisdiccional.

309. Para concluir este apartado, se desestima el concepto de invalidez relativo a una presunta antinomia entre el artículo 81 Bis 3, fracción II¹³⁸ y el diverso 144 de la Ley Electoral Local.¹³⁹

310. Lo anterior es así, porque una antinomia se refiere a la situación en que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, y esto impide su aplicación simultánea.

311. Sin embargo, en la especie, no se configura una antinomia, pues no se trata de normas que colisionen al regular un mismo supuesto de hecho de formas distintas y opuestas. Esto es así, porque el referido numeral 144 de la ley local dispone los requisitos y la información que debe presentarse en **la solicitud de registro** de las candidaturas que se postulen por cualquier vía; mientras que el 81 Bis 3, se refiere a la promesa de informar qué persona fue seleccionada en los procesos interpartidistas derivados de las precampañas.

312. Como se observa, lo que regula la disposición impugnada es la presentación de acuerdos sobre el compromiso de dos o más partidos políticos de postular candidaturas comunes y para ello se compromete a informar a la autoridad electoral local qué persona fue seleccionada candidata en los procesos internos de elección una vez que el partido cuente con esta información.

¹³⁸ **Artículo 81 Bis 3.** El convenio de candidatura común deberá contener: ...

"II. **La manifestación por escrito de proporcionar** a la Comisión Estatal Electoral, una vez concluidos sus procesos internos, el nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento, domicilio, clave de la credencial para votar del candidato o los candidatos, según corresponda; ..."

¹³⁹ "... **Artículo 144.** La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político, coalición o candidatura común que las postulen **y los siguientes datos de los candidatos:**

"I. Apellido paterno, apellido materno y nombre completo; ..."



313. En la práctica, la información relativa a qué candidatura fue seleccionada en los procesos electivos intrapartidistas ayuda a la autoridad electoral a ejercer sus facultades de fiscalización y administración del proceso de manera más eficiente, centrandó su escrutinio preponderantemente en las candidaturas que seguirán participando en el proceso electoral, por ejemplo, para cumplir en tiempo la fiscalización del gasto o ingreso de precampañas o bien respecto del uso de su facultad de investigación en materia de ilícitos electorales.

314. Bajo los términos expuestos, no se observa que la disposición controvertida impida la consecución de los fines que persiguen los partidos políticos, afecte alguna de sus prerrogativas, o genere alguna afectación a los principios que rigen a los procesos electorales o los derechos de la ciudadanía; consecuentemente, no es procedente decretar la invalidez solicitada por Morena.

315. Consecuentemente, al desestimarse los planteamientos en estudio, se determina **la validez de los preceptos analizados** en el presente apartado.

Tema 6. Modelo de postulación paritaria en bloques de competitividad

316. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Poder Ejecutivo y el partido político Movimiento Ciudadano controvierten los artículos 143 Bis 1 y 146 Bis 2 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León por vulnerar el principio de paridad de género. El contenido de estos preceptos es el siguiente:

"Artículo 143 Bis 1.

"Para garantizar la paridad entre géneros en el caso de la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la **integración del Congreso del Estado**, no podrá haber más del cincuenta por ciento de candidaturas de un mismo género.

"Cada partido político o coalición **deberá generar dos bloques, el primero con los trece distritos con porcentajes de votación alta, y el segundo con los trece distritos restantes y postular al menos seis fórmulas de un género distinto en cada bloque.**



"Para definir los porcentajes de votación que dará la prelación de los distritos para formar los bloques, se usará optativamente por cada partido político o coalición los resultados del último proceso electoral, de los últimos dos o hasta tres procesos en la elección de diputaciones.

"En el caso de las coaliciones, se considerará la votación del partido que presente el mayor número de candidaturas en la elección de diputaciones para dicha coalición.

"Para los partidos políticos que participan por primera vez en la elección de diputaciones, la Comisión Estatal Electoral definirá de manera aleatoria la distribución del género entre las candidaturas para la integración del Congreso del Estado para garantizar que no haya más del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género.

"Para el caso de las diputaciones plurinominales, los partidos políticos postularán las fórmulas de manera paritaria, compuestas cada una por personas propietarias y suplentes del mismo género.

"En caso de coaliciones, los partidos políticos coaligados postularán de manera independiente a las candidaturas a las diputaciones plurinominales.

"Las coaliciones deberán observar las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos, aun cuando se trate de coaliciones parciales o flexibles, en cuyo caso, las candidaturas que registren individualmente como partido no serán acumulables a las de la coalición y consecuentemente, las que registren como coalición, no serán acumulables a las que registren individualmente como partido político para cumplir con el principio de paridad."

"Artículo 146 Bis 2.

"La paridad transversal en la postulación de candidaturas para los Ayuntamientos del estado consiste en que en ningún caso será admitido que, en la postulación de candidaturas a presidencias municipales, tenga como resultado que ni al género femenino, ni masculino le sean asignados



exclusivamente aquellos Municipios en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos.

"Para garantizar la regla establecida en el párrafo anterior, los partidos políticos y coaliciones deberán observar las reglas siguientes:

"I. Cada partido político, coalición o candidatura común **deberá generar dos bloques, el primero con los veinticinco Municipios con porcentajes de votación alta, y el segundo con los veintiséis Municipios restantes, y postular en un cincuenta por ciento para cada género las candidaturas a las presidencias municipales en cada bloque; con la salvedad de que en el primer bloque la candidatura excedente será para el género femenino.**

"II. Para definir los porcentajes de votación que dará la prelación de los Municipios para formar los bloques, se usará optativamente por cada partido político o coalición los resultados del último proceso electoral, de los últimos dos o hasta tres procesos en la elección de Ayuntamientos. En el caso de las coaliciones, se considerará la votación del partido que presente el mayor número de candidaturas a presidencias municipales en la elección de Ayuntamientos para dicha coalición.

"III. Para los partidos políticos que participan por primera vez en la elección de Ayuntamientos, la Comisión Estatal Electoral definirá la modalidad en la que deberá postular sus candidaturas para garantizar que no haya más del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género. Las coaliciones deberán observar las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos, aun cuando se trate de coaliciones parciales o flexibles, en cuyo caso, las candidaturas que registren individualmente como partido no serán acumulables a las de la coalición y consecuentemente, las que registren como coalición, no serán acumulables a las que registren individualmente como partido político para cumplir con el principio de paridad."

317. Las accionantes plantean que el diseño legislativo de dichos preceptos vulnera el principio de no regresividad en materia de paridad de género, pues los lineamientos establecidos por el Instituto Electoral Local para el proceso electoral de 2020-2021 preveían tres bloques poblacionales (población alta,



media y baja) subdivididos en bloques de competitividad electoral alta, media y baja, mientras que el modelo establecido en los artículos impugnados únicamente prevé dos bloques de competitividad de acuerdo con el porcentaje de votación y se eliminó la variante poblacional.

318. En el proyecto de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se proponía declarar fundado el concepto de invalidez y declarar la inconstitucionalidad de los artículos 143 Bis 1 y 146 Bis 2 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, porque prevén un modelo de postulaciones regresivo en relación con aquel establecido por los Lineamientos para Garantizar la Paridad de Género en las Elecciones de Diputaciones Locales y Ayuntamientos para el Proceso Electoral 2020-2021

319. No obstante, en sesión del Tribunal Pleno celebrada el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, una mayoría de siete votos a favor de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández y tres votos en contra de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

320. En consecuencia, dado el resultado obtenido, con fundamento en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política del País, y 72, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto a declarar la invalidez de los artículos 143 Bis 1 y 146 Bis 2 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, al no alcanzar una mayoría calificada.

Tema 7. Restricción para que solamente sean posibles las acciones afirmativas que prevea la Ley Electoral Local

321. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestiona el artículo 144, párrafo sexto, de la Ley Electoral Local, el cual señala lo siguiente:

"Artículo 144. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político, coalición o candidatura común que las postulen y los siguientes datos de los candidatos: ...



"[6] En el Estado sólo serán válidas las acciones afirmativas que se establecen en esta ley."

322. La Comisión señala que dicha disposición es inconstitucional, porque puede traducirse en una limitación injustificada para implementar otras acciones. Refiere que no hay una lista definitiva de las medidas para alcanzar la igualdad sustantiva, y su protección generalmente requiere modificaciones de facto de las normas existentes o la creación de reglas adicionales o complementarias a las dispuestas por el legislador de acuerdo con las necesidades que se obtengan de las condiciones fácticas.

323. En tal sentido, la Comisión afirma que la regla impugnada limita la creación e implementación de acciones afirmativas dispuestas para beneficiar a grupos vulnerables evitando que puedan atenderse necesidades específicas y reales que éstos requieren.

324. En concepto de la accionante la regla también es inconstitucional porque limita a las autoridades de Estado Mexicano a cumplir su obligación constitucional de tutelar los derechos humanos y la igualdad, soslayando que el objeto de las acciones afirmativas es superar la desigualdad estructural e histórica de determinados grupos.

325. Se considera que le asiste razón. Hay que aclarar que no existe un precedente exactamente aplicable al caso, no obstante, se observa que el artículo primero constitucional dispone que **todas las autoridades**, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

326. Asimismo, refiere que está 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.

327. De igual forma, de manera ilustrativa, debe referirse que en el ámbito federal, el artículo 3 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación establece que **cada uno de los poderes públicos federales** adoptará las **medidas que estén a su alcance**, tanto por separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

328. También refiere que corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, **así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.**

329. Asimismo, en el ámbito convencional la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado los artículos 1, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Al respecto, ha resuelto que la "obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente [los] derechos [políticos], sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales".¹⁴⁰

¹⁴⁰ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, No. 127, párr. 201.



330. Tales medidas no se limitan al ámbito legislativo, sino que implican al conjunto de las autoridades estatales, en el ámbito de sus atribuciones.

331. Al respecto, en relación con la incorporación del principio de paridad de género en el ámbito local, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la paridad constituye un fin no solamente constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido, y precisó que para el debido cumplimiento de dicho mandato **es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado** (conforme a la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014).¹⁴¹

332. De lo antes señalado se desprende que la tutela de la igualdad no es exclusiva de las autoridades legislativas. Por el contrario, el marco normativo antes referenciado evidencia que todas las autoridades están obligadas, en el ámbito de su competencia, a tutelar la igualdad, lo cual en determinados contextos supone la posibilidad de generar acciones afirmativas en favor de grupos vulnerables.

333. Por tal motivo, se considera que la regla que determina que la tutela de la igualdad es una facultad exclusiva de las autoridades legislativas es inconstitucional, pues:

a) El deber constitucional de tutelar la igualdad está impuesto a todas las autoridades, sin reserva alguna o derivado del tipo de función que realizan.

¹⁴¹ Resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas en contra de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza y de las Ministras Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, y Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando vigésimo, tema 2, consistente en reconocer la validez del artículo 40, fracción IV, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, salvo las referencias a las coaliciones. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente.



b) Además, están obligadas a adoptar las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, para combatir la discriminación.

c) Incluso están autorizadas legalmente a disponer de su presupuesto para la consecución de dicho fin, esto es, para garantizar que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

334. En tal sentido, esta Suprema Corte concluye que las autoridades distintas a las legislativas, en su ámbito de competencia, sí pueden implementar acciones afirmativas encaminadas a combatir la discriminación con el objeto de:

a) Tornar plenamente efectivo el derecho constitucional y convencional a la igualdad, mediante la adopción de medidas para hacerlo efectivo cuando sea necesario.

b) Desarrollar, instrumentar y asegurar el cumplimiento de los preceptos legislativos en los que se contemplen acciones afirmativas.

c) Implementar las reglas que sean obligatorias.

335. Tales facultades no implican que las medidas afirmativas que se adopten no estén sujetas a otro tipo de controles, como de motivación, certeza, oportunidad, jerarquía, entre otras que resulten aplicables.

336. En consecuencia, si la regla impugnada limita esta posibilidad constitucionalmente asegurada, se concluye que dicha regla contenida en el artículo 144, párrafo sexto, de la Ley Electoral Local **es inconstitucional**. De ahí que lo procedente sea declarar la invalidez de dicho precepto.

Tema 8. Acciones afirmativas para jóvenes y para la comunidad LGBT+

337. Son **infundados** los agravios de las accionantes. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el partido político Movimiento Ciudadano cuestionan los artículos siguientes:



"Artículo 144 Bis 2. Los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos el veinte por ciento del total de sus candidaturas para las elecciones de Diputaciones Locales y Ayuntamientos a personas que tengan entre veintiuno a treinta y cinco años.

"Las candidaturas independientes deberán garantizar la postulación de por lo menos el veinte por ciento del total de sus candidaturas a los Ayuntamientos, a personas que tengan entre veintiuno a treinta y cinco años.

"[3] Estas candidaturas podrán realizarse en fórmula o individualmente un integrante de una fórmula en la cual la otra persona no sea considerada joven. ..."

"Artículo 144 Bis 3. Los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos una fórmula de candidatos propietario y suplente a diputados al Congreso del Estado, integrada por personas que se autoadscriban como integrantes de la comunidad LGBTTTIQ+.

"Los partidos políticos y coaliciones deberán postular por lo menos siete candidaturas de personas que se autoadscriban como integrantes de la comunidad LGBTTTIQ+ de entre la totalidad de candidaturas que postule en planillas para la elección de Ayuntamientos del Estado. Estas candidaturas podrán ser aplicables al cargo de la Presidencia Municipal o, en su caso, a la fórmula de candidatos a una regiduría o sindicatura.

"En caso de que la postulación de las candidaturas a las que refiere este artículo se realice a través de una coalición, se tendrá por cumplida la obligación para los partidos políticos integrantes de dicha coalición."

338. En relación con el contenido del artículo 144 Bis 2, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea que la acción afirmativa a favor de las personas jóvenes, consistente en la postulación de un veinte por ciento de las candidaturas a diputaciones y Ayuntamientos es inconstitucional, puesto que la regla contenida en dicho precepto legal admite que el cumplimiento de dicha medida se dé postulando a personas menores de treinta y cinco años sólo en las candidaturas suplentes, circunstancia que impide que la representación de



dicho grupo trascienda a la integración de los cargos; es decir, en concepto del órgano actor, la medida no es eficaz.

339. Por cuanto hace a la norma prevista en el diverso artículo 144 Bis 3, Movimiento Ciudadano reclama que no se dispusieron garantías que aseguraran que las personas de la comunidad LGBT+ integren los Ayuntamientos más poblados.

340. En consideración de este Tribunal Constitucional, como se anunció, los planteamientos de inconstitucionalidad son infundados, puesto que en la Constitución Política del País no existe un mandato expreso que obligue al legislador local a incluir las medidas que refieren los accionantes, sino que su parámetro de validez son la razonabilidad y la proporcionalidad.

341. En efecto, el artículo 1o. de la Constitución Política del País dispone que:

"Todas las personas gozarán de los derechos humanos [ahí] reconocidos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

342. Finalmente, y en lo que interesa, el citado artículo establece que "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".

343. En el primer párrafo transcrito se encuentra contenido el principio de igualdad, que establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección.

344. Por su parte, el último párrafo prevé el principio de no discriminación, que proscribe cualquier distinción motivada por razón de género, edad, condición social, religión o cualquier otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

345. Esta Suprema Corte ha determinado¹⁴² que, si bien los principios de igualdad y no discriminación se encuentran estrechamente relacionados, se trata de conceptos autónomos en el sentido de que no todo tratamiento desigual es discriminatorio. Ello implica que no todas las personas deben ser tratadas igual, pues lo que se requiere es que sean tratadas sin discriminación alguna.

346. El principio de igualdad tiene un carácter complejo, pues no postula la paridad absoluta entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato como criterio básico para la producción normativa.

347. Asimismo, del referido principio derivan dos obligaciones que vinculan específicamente al legislador. Por un lado, un mandamiento de trato igual en

¹⁴² Véase, por ejemplo, la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 215/2020, de donde se retoma el marco interpretativo referente al artículo 1o. constitucional y a las acciones afirmativas.

Resuelta el catorce de febrero de dos mil veintidós. Aprobada por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.



supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual; y por otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la Constitución y los principios que de ella derivan lo impongan.

348. Por su parte, la no discriminación se enfoca a expulsar del sistema jurídico toda distinción de trato motivada, en específico, por las características propias de la persona que atenten contra su dignidad humana (género, edad, condición social, religión, discapacidad), y que tenga por objeto anular o menoscabar sus derechos y libertades.

349. Así, la finalidad del principio de igualdad en la ley radica en situar a los gobernados en posiciones tales que puedan acceder a los bienes y derechos protegidos constitucionalmente, lo que significa que el beneficio que uno obtenga lo deberá poder obtener cualquier otro en igualdad de circunstancias.

350. La Constitución Política del País no es ciega a la constatación de las desigualdades de ciertos grupos sociales y sus integrantes. El contenido de la mayoría de estos derechos busca la satisfacción de necesidades colectivas, como la salud, vivienda, agua, medio ambiente o cultura, lo cual implica una identificación de las circunstancias o desigualdades de hecho para poder respetar, proteger y cumplimentar estos derechos sociales y culturales. Lo anterior, con el objetivo de eliminar o reducir las condiciones de inequidad y marginación de las personas o los grupos sociales y con ello alcanzar un grado equitativo en el goce de los derechos acorde con la dignidad inherente de todos los seres humanos.

351. De esta forma, la igualdad sustantiva o de hecho se configura como una faceta o dimensión del derecho humano a la igualdad jurídica que tiene como objetivo remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos o 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.



352. Se trata de una modalidad del principio de igualdad que impone a las distintas autoridades del Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener tal correspondencia de oportunidades entre los distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población. Por ende, se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo o legislativo que tengan como finalidad última evitar que se siga dando la diferenciación injustificada, la discriminación sistemática o revertir los efectos de la marginación histórica y/o estructural del grupo social relevante.

353. La concepción de igualdad sustantiva demanda que el Estado no sólo se abstenga de realizar acciones que profundicen la marginación de estos grupos, pues también debe revisar que aquellas normas que en apariencia son neutrales, no tengan un impacto discriminatorio sobre los grupos en situación de exclusión y además, adoptar medidas positivas para favorecer su integración a la sociedad y su acceso a bienes sociales.

354. Bajo el contexto jurídico social precisado, se advierte que la noción de igualdad se relaciona estrechamente con las llamadas acciones afirmativas, por tanto, este Tribunal Pleno procede a analizar si el contenido de la norma impugnada por la Comisión accionante encuadra en estas medidas positivas cuya naturaleza es generar un trato diferenciado cuando se demuestra que existen circunstancias que afectan a un grupo desventajado.

355. Las acciones afirmativas pueden definirse como aquellas acciones cuyo objetivo es borrar o hacer desaparecer la discriminación existente en la actualidad o en el momento de su aplicación, corregir la pasada y evitar la futura, además de crear oportunidades para los sectores subordinados. Se trata de políticas concretas que sirven al objetivo más amplio de igualdad de oportunidades y son necesarias para vencer las resistencias al cambio, las dificultades, obstáculos y limitaciones que se observan en el camino hacia una igualdad de oportunidad verdadera.¹⁴³

¹⁴³ Fernández Poncela, Anna María. Publicación Feminista Mensual, FEM, Las acciones afirmativas en la política, año 21, No. 169, abril 1997.





356. Este Tribunal Constitucional reconoce las medidas temporales especiales, cuyo fundamento radica en el principio de igualdad jurídica en su dimensión sustantiva, el que impone a las distintas autoridades del Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener una correspondencia de oportunidades entre distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población, medidas que pueden ser de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole, que tengan como finalidad evitar una diferenciación injustificada o discriminación sistemática o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o estructural de un grupo social relevante.

357. Si bien, dichas acciones pueden dar lugar a un trato desigual de iure o de facto respecto de otras personas o grupos, el mismo habrá de justificarse sobre la base de ser el medio para alcanzar una igualdad de hecho y habrá de ser proporcional.¹⁴⁴

358. Ahora bien, para lo que atañe al presente caso, como se ha establecido antes, el Texto Constitucional prohíbe toda discriminación motivada por cualquier característica que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, como es la discriminación con base en la identidad de género de las personas.

359. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que las personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas o no normativas, o cuyos cuerpos varían del estándar corporal binario femenino y masculino viven en contextos en los que la violencia física, psicológica y sexual es frecuente, su incidencia política es escasa, sus reclamos ante la justicia se enfrentan un marco de impunidad, y a barreras para tener un debido acceso a la salud, al empleo, a la justicia, y a la participación política.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Tesis 1a. XLIII/2014 (10a.), de rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO." y 1a./J. 55/2006, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.", así como la diversa 2a./J. 42/2010: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA."

¹⁴⁵ CIDH, Comunicado de Prensa No. 115/11, "CIDH crea Unidad para los derechos de las lesbianas, los gays y las personas trans, bisexuales e intersexo", 3 de noviembre de 2011.



360. La Comisión Interamericana¹⁴⁶ consideró que la violencia contra las personas LGBT+ existe como consecuencia de contextos sociales, sociedades y Estados que no aceptan, y que de hecho, castigan las sexualidades y las identidades no normativas y aquellos cuerpos que no se ajustan a los estándares sociales de corporalidad femenina o masculina.

361. En el ámbito mexicano, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido en consideración¹⁴⁷ que la orientación sexual y la identidad de género son características que conforman algunos de los aspectos más esenciales de la vida de una persona. A pesar de ello, a lo largo de la historia ambas han sido motivo para llevar a cabo actos de discriminación y otras violaciones a los derechos humanos.

362. Consecuentemente, es obligación de los agentes del Estado, entre ellos los órganos legislativos, que implementen mecanismos que maximicen los derechos de las personas LGBT+ de ejercer en igualdad de condiciones sus derechos, entre ellos, los político-electorales, como el de ser votado.

363. No obstante, a partir del marco antes referido, el reconocimiento de las condiciones desventajosas en que se encuentran las personas LGBT+, **ello no genera, por sí mismo, la obligación del legislador local de implementar una acción afirmativa específica o concreta** específicamente **en los términos apuntados por el partido político** accionante, en el sentido de asegurar que a las personas pertenecientes a dicho colectivo se les asegure integrar los Ayuntamientos de mayor índice poblacional.

364. Lo anterior no supone una limitación o desprotección al ejercicio de sus derechos, sino que se reconoce a su vez el marco de libertad legislativa con el que cuenta la entidad federativa para regular esos mecanismos impulsores de igualdad, por lo que al no existir un parámetro específico respecto al alcance

¹⁴⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América", 2015, página 49, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>

¹⁴⁷ En su Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género.



de las medidas que deben implementarse debe validarse la disposición en cuestión. En efecto, no se observa que exista un deber constitucional para que las Legislaturas de los Estados establezcan y reserven curules de diputaciones para personas de la comunidad LGBT+, mucho menos para incorporar una variable poblacional en la postulación de estas personas a cargos legislativos.

365. Por tal motivo, si el legislador local creó una medida afirmativa que consiste en un deber de postulación de al menos una fórmula de candidaturas propietaria y simplemente perteneciente a la comunidad LGBT+, pero no estableció que la postulación se realizara en un distrito de alta competitividad electoral, ello no significa que la medida en estudio sea inconstitucional.

366. En lo que respecta a la medida positiva a favor de las **personas jóvenes**, se advierte que en el artículo 4o., último párrafo, de la Constitución General se establece la obligación del Estado de promover el desarrollo integral de las personas jóvenes, a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país. La ley establecerá la concurrencia de la Federación, entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para esos efectos.

367. De lo anterior, se aprecia que el Poder Constituyente reconoció a la juventud como un sector de la población que amerita una atención particular, por lo que formula la previsión para que se emitan las políticas públicas correspondientes, sin especificar alcances específicos en cuanto a la participación en el ámbito político por parte de las personas que conforman ese colectivo.

368. Así las cosas, en el Estado de Nuevo León, en el artículo 42 de la Constitución Política de esa entidad federativa se dispone que: "Los partidos políticos son entidades de interés público. Tienen como finalidad promover la organización y participación de los ciudadanos en la vida democrática y permitir el acceso de éstos a la integración de los órganos de representación popular, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre géneros, la inclusión de personas jóvenes, personas con discapacidad, personas integrantes de las comunidades indígenas y personas



integrantes de la comunidad de la diversidad sexual en candidaturas para diputados al Congreso e integrantes de los Ayuntamientos. Las acciones afirmativas en materia electoral se establecerán en la ley ...".

369. No existe un mandato expreso que obligue al legislador local a establecer un mecanismo de acción positiva para que en la postulación de personas jóvenes se tengan que integrar por fórmulas con ambos candidatos menores de treinta y cinco años. Por tales motivos, es que se considera que las medidas impugnadas son constitucionales y, de ahí que se reconozca la validez de los preceptos que fueron estudiados en este apartado.

370. Es decir, los actores plantean la inconstitucionalidad de la medida no por su finalidad o naturaleza, sino por una presunta omisión en su diseño, esto es, la ausencia de una regla que determine que la fórmula de candidaturas sea integrada tanto como titular y suplente por personas del grupo al que se busca favorecer.

371. Por ese motivo, se considera que la medida en estudio es constitucional, pues en la medida que no existe una regla que obligue a diseñar la acción afirmativa en los términos que proponen los accionantes, la medida queda dentro del ámbito de configuración legislativa del Congreso Local.

Tema 9. Límites a la libertad de expresión

372. El partido político Morena cuestiona los artículos 207, fracción III; y 218, fracción XI, de la Ley Electoral Local, que a la letra señalan:

"Artículo 207. Son obligaciones de los aspirantes registrados: ...

"III. Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género, así como recurrir a expresiones o utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre a otros aspirantes, precandidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas y terceros, incitar al desorden o utilizar símbolos, signos o motivos religiosos o discriminatorios; ..."



"**Artículo 218.** Son obligaciones de los candidatos independientes registrados:

"...

"XI. Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género, así como recurrir a expresiones o utilizar en su propaganda electoral cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre a otros candidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas, y terceros; ..."

373. En sus conceptos de invalidez, Morena argumenta que estas prohibiciones son inconstitucionales, ya que afectan la libre expresión pues exceden el parámetro constitucional que únicamente prohíbe calumniar.

374. Es decir, a juicio del partido político, las porciones impugnadas implican ampliar una restricción constitucional; si el Constituyente dejó de calificar otras formas de expresión como indebidas, debe entenderse que las permitió, para no restringir innecesariamente el debate político y la expresión dentro de los procesos electorales.

375. En ese sentido, Morena sostiene que las porciones normativas impugnadas suponen restricciones que implican una censura previa e inhiben el debate público.

376. Para este Suprema Corte **le asiste la razón al partido accionante**, pues ha sido criterio reiterado que a partir de la reforma constitucional de dos mil catorce, el Poder Reformador amplió los límites respecto al tipo de expresiones que pueden realizarse en la propaganda política o electoral.

377. En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014,¹⁴⁸ en donde el Pleno de este Tribunal

¹⁴⁸ Resuelta el dos de octubre de dos mil catorce, en la cual fue ponente la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez adicional de la porción normativa que se refiere a coaliciones, Cossío Díaz por la extensión de la invalidez a la porción normativa que dice "que calumnie a las personas",



Constitucional declaró la invalidez de los artículos 40, fracción XII, y 162, párrafo primero, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en las porciones normativas correspondientes que indicaban la restricción a los partidos políticos de emitir propaganda "que denigre a las instituciones y a los partidos" y "que denigren a las instituciones, a los propios partidos".

378. Además, al decidir las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015,¹⁴⁹ así como la diversa acción de inconstitucionalidad 133/2020,¹⁵⁰ este Pleno recordó que el punto de partida para el análisis de las normas estatales que regulan la propaganda en materia electoral es la modificación que el Constituyente Permanente hizo al artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Política del País mediante la reforma del diez de febrero de dos mil catorce.

379. El texto antes de la reforma establecía que "en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.". Por su parte, el texto con posterioridad a la reforma es el siguiente: "En la

Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas por la extensión de la invalidez a la porción normativa que dice "que calumnie a las personas" y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo tercero, consistente en declarar la invalidez de los artículos 40, fracción XII, y 162, párrafo primero, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en las porciones normativas correspondientes que indican "que denigre a las instituciones y a los partidos" y "que denigren a las instituciones, a los propios partidos o". El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

¹⁴⁹ Resuelta en sesión del diez de noviembre de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. En dicho asunto se impugnaron los artículos 70, fracción V, 288, fracción IX, 315, fracción IV y 319, fracción XII, del Código Electoral de Veracruz por estimar que violaban los artículos 1o., 6o., 7o. y 41, base tercera, apartado c), de la Constitución General, al establecer una limitación mayor a la libertad de expresión que las previstas en la Constitución y sancionar su incumplimiento.

¹⁵⁰ Resuelta el veinticinco de agosto de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. En dicho asunto, se impugnó del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, en los artículos 169, párrafo noveno, en la porción normativa que dice "... que denigren a las instituciones y a los propios partidos"; 230, fracción III, inciso g), en la porción normativa "... ofender o cualquier manifestación que denigre ..."; y fracción IV, inciso I), en la porción normativa "... y denigren ..."; y 311, fracción III, en las porciones normativas que dicen "... ofensas o ..." y "... que denigre ...".



propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas".

380. A partir de lo anterior, se advierte que con la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce, el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución sólo protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, mas no así a las instituciones de expresiones que las puedan denigrar. Además de que incluye como sujetos destinatarios de la restricción a las candidaturas, y no sólo a los institutos políticos.

381. Así las cosas, este Tribunal Pleno consideró que no existe en la Constitución una finalidad imperiosa que justifique excluir de la propaganda política y electoral las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a los partidos, ya que el artículo 41, base I, apartado C, establece una restricción al derecho de libertad de expresión, relativa a que en la propaganda política o electoral que emitan los partidos políticos y candidatos deberán abstenerse únicamente de expresiones que calumnien a las personas, mas no que se lleven a cabo actos diversos, en el ejercicio de la libertad de expresión, de los partidos políticos y las candidaturas.

382. Además, en todo caso la medida no tiene cabida dentro del artículo 6o. constitucional, que prevé como únicas limitaciones posibles a la libertad de expresión los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

383. En efecto, la propaganda política o electoral que denigre las instituciones o los partidos políticos no ataca *per se* la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoca algún delito, o perturba el orden público.

384. Para poder determinar que ese sea el caso, es necesario analizar supuestos concretos de propaganda política o electoral. De lo contrario, es decir, justificar la obligación de abstenerse de propaganda política o electoral que denigre las instituciones o partidos políticos o que calumnien a los partidos, porque en algún caso futuro puede llegar a incurrir en unos de los supuestos de restricción del artículo 6o. constitucional, sería tanto como censurar de manera previa la propaganda política o electoral.



385. En esta tesitura, la restricción a la propaganda relacionada con las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos, prevista en los artículos 207, fracción III y 218, fracción XI, no tiene cabida dentro de las restricciones previstas en el artículo 6o. constitucional.

386. Esta conclusión se ve reforzada porque dicha restricción protege a las instituciones y a los partidos políticos, los que por su carácter público deben tener **un umbral de tolerancia mayor** que de cualquier individuo privado.

387. Además, porque la restricción al contenido de la propaganda política electoral no tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática o el ejercicio del voto libre e informado, sino al contrario. Por un lado, la restricción mencionada limita la información que se puede proveer a los ciudadanos sobre temas de interés público. Información que es indispensable para el debate público y para que los ciudadanos ejerzan su voto de manera libre. Además, al restringir la expresión de los candidatos se limita el debate público, pues éste requiere que partidos y candidatos elijan libremente la forma más efectiva para transmitir su mensaje y cuestionar el orden existente, para lo cual pueden considerar necesario utilizar expresiones que denigren a las instituciones.

388. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado¹⁵¹ que "en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión".

389. Además, añadió que es "indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las

¹⁵¹ *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*, párrafo 88.



elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado. La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan.

390. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí".

391. Asimismo, es necesario tener presente que la referida Corte Interamericana, retomando la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, ha determinado que la libertad de expresión protege no sólo las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una "sociedad democrática".¹⁵²

392. De esta forma, al tratarse de una medida restrictiva de la libertad de expresión de aspirantes y candidaturas, que no encuentra un propósito constitucionalmente válido, corresponde declarar su inconstitucionalidad.

393. Cabe referir que lo que aquí se resuelve no habilita los discursos de odio u otro tipo de expresiones que pudieran implicar no ofensa o difamación, sino propiamente discriminación, las cuales podrán ser revisadas a través de las vías correspondientes caso por caso.

¹⁵² Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile, párrafo 69.



394. Por tanto, se **declara la invalidez de los artículos** 207, fracción III y 218, fracción XI, en las porciones normativas que indican: a) respecto del 207, fracción III, en lo referente a "... a la vida privada, ofensas, difamación ... que denigre ... partidos políticos, instituciones públicas o privadas". En el 218, fracción XI, en las porciones normativas que indican: b) "... alusión a la vida privada, ofensas, difamación o ... que denigre ... partidos políticos, instituciones públicas o privadas ...".

Tema 10. Marcas válidas para votar

395. Morena cuestiona el artículo 239, fracción II, de la Ley Electoral Local, el cual señala lo siguiente:

"**Artículo 239.** Habiendo cumplido el votante con los requisitos para acreditar su calidad de elector, o sea exhibir su credencial para votar con fotografía y estar inscrito en la lista nominal, la votación se efectuará de la siguiente manera: ...

"II. El elector se ubicará detrás de la mampara de votación y de manera secreta, marcará con cualesquier (sic) señal **como un círculo o sombreado** que identifique de manera inequívoca la intención de su voto en el círculo o recuadro que contenga el emblema del partido por el que vota y doblará la boleta ocultando el sentido de su voto; ..."

396. Morena señala que la porción normativa "como círculo o sombreado" es inconstitucional, pues vulnera los principios de certeza, legalidad, objetividad y seguridad jurídica. En concepto del partido, la disposición debería contemplar la marca de una cruz (X), signo que se acostumbra a utilizar para identificar la intención del votante, por lo que cambiarla por un sombreado o círculo podrá dar lugar a situaciones conflictivas en las que, en su concepto, podría llegar a pensarse que ya no es posible votar utilizando una cruz.

397. No le asiste la razón, pues el artículo impugnado, con total claridad, le otorga a la ciudadanía que acude a votar libertad para determinar su voto a partir de cualquier tipo de marca que transmita su voluntad de manera inequívoca.



398. Además, la referencia a un círculo o sombreado son meramente ejemplificativas, sin que tales referencias objetivamente generen incertidumbre respecto de qué tipo de votos pueden considerarse válidos o bien que se condicione que sólo serán válidos los votos que se emitan de esa manera.

399. En efecto, no existe algún deber o regla constitucional que determine cómo se deben marcar las boletas electorales o bien qué tipo de marcas constituyen una expresión válida del voto. Tampoco existe alguna reserva en este tema.

400. Consecuentemente, se considera que Legislaturas de los Estados tienen libertad para reglamentar esta cuestión dentro de su correspondiente ámbito de competencia, en tanto la regulación resulte razonable.

401. En ese sentido, establecer, como lo hace la Ley Electoral Local, el procedimiento para emitir el sufragio indicando que la ciudadanía podrá votar mediante **cualquier señal** que identifique de manera inequívoca la intención del votante, constituye una medida razonable, pues:

- No limita la expresión a un tipo de símbolo determinado. Esto es relevante en un contexto en el que la ciudadanía cuenta con una amplia libertad, constitucionalmente reconocida (voto libre, secreto y directo), para expresarse en materia de sus preferencias políticas y electorales en el marco de posibilidades que se ven representadas en una boleta electoral.

- Traslada al elector la elección del tipo de símbolo que desee usar.

- Comprende a la totalidad del conjunto denotado. Es decir, indica que toda marca o señal, esto es, cualquiera de ellas, será válida, mientras sea inequívoca.

402. Es decir, se trata de una regla práctica que se ajusta al contexto en el que será aplicada, pues admite como válida cualquier variante de señas o marcas, de manera que no limita ni condiciona las posibilidades de expresión de la voluntad del electorado que acude a ejercer su derecho político-electoral de sufragio activo, esto es, que asiste a marcar la boleta electoral el día de la jornada comicial.



403. En ese sentido, también se observa que la legislación **no prohíbe** comunicar el voto mediante el empleo de una cruz (X), por lo que esta forma de expresión sigue siendo válida.

404. Asimismo, hay que destacar que la alusión a utilizar como señal "un círculo o sombreado" es una expresión ejemplificativa, y no existen elementos objetivos en la redacción de la regla que permitan concluir que sólo ese tipo de signos están permitidos.

405. No pasa inadvertido que, tal como lo que refiere Morena, la forma más común en la cual el electorado vota es mediante el uso de una cruz (X). Sin embargo, este dato no implica que, en caso de conflicto o de incertidumbre en torno a la forma de votar o calificar un voto, la regla legal generará incertidumbre o será ineficaz para solucionar un conflicto concreto, pues como ya se dijo, la disposición presenta la claridad suficiente para decidir qué marcas suponen un voto válido (cualquier marca inequívoca) y basta su mera lectura para determinar esa cuestión.

406. En ese sentido, objetivamente, se concluye que tanto la ciudadanía como los funcionarios electorales –por ejemplo los que laboran en las mesas directivas de casilla o en los consejos distritales o locales– tienen elementos suficientes, en la disposición impugnada, para decidir con certeza y predictibilidad qué tipo de marcas, estampadas en una boleta, constituye un voto válido.

407. Por las razones antes señaladas, se **reconoce la validez** del artículo 239, fracción II, en su porción normativa "como círculo o sombreado" de la Ley Electoral de Nuevo León.

VII. EFECTOS

408. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,¹⁵³ señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados

¹⁵³ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:



a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

409. 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.

a) Sobreseimiento

410. En ese tenor, en el presente caso **se sobresee** en la acción de inconstitucionalidad en relación con la impugnación de Morena que combate la porción normativa del artículo 44 de la Constitución Local, que señala que el Tribunal

"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 resolutiveos 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 resolutiveos 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 estos 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."



Electoral del Estado está facultado para conocer y resolver las impugnaciones y controversias que se susciten dentro de los procesos electorales de la competencia estatal.

b) Reconocimiento de validez e interpretación conforme

411. En otro aspecto, se **reconoce la validez** de los artículos 81 Bis 2 en su porción normativa "mismo que presentarán para su registro ante el presidente de la Comisión Estatal Electoral, a más tardar treinta días antes del inicio del periodo de precampaña de la elección de que se trate"; 81 Bis 3, fracción II; 144 Bis 2, 144 Bis 3, y 239, fracción II, (en la porción normativa que indica: "como círculo o sombreado"), todos de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

412. También se reconoce la validez de los artículos 9 y 144, párrafo tercero, de la Ley Electoral Local siempre y cuando se interprete en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenada o condenado por los delitos que se prevén en esos numerales y la manifestación respectiva se refiere necesariamente a una **sentencia de condena definitiva** (al no estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio) y **solamente durante el tiempo en que se cumple la pena aplicada**, siempre y cuando la persona este privada de su libertad.

c) Declaratoria de invalidez

413. Finalmente, se declara la **invalidez** de los artículos 44, fracción I, en su porción normativa "salario mínimo diario vigente en Monterrey"; 73, en la porción normativa que señala "en coalición con otros partidos"; 74, párrafo segundo; 79, fracción VII y párrafo último; 81 Bis; 144 Bis 1; 144, párrafo sexto; 207, fracción III, en lo referente a la porción que indica "... a la vida privada, ofensas, difamación ... que denigre ... partidos políticos, instituciones públicas o privadas"; 218, fracción XI, en las porciones normativas que indican "... alusión a la vida privada, ofensas, difamación o ... que denigre ... partidos políticos, instituciones públicas o privadas ...", 348, primer párrafo, en su porción normativa "salario mínimo general vigente para la Ciudad de Monterrey"; 348 Bis, incisos a), fracción II; b), fracción II; c), fracción II; d), fracción II; e), fracción II; f), fracción III; g), fracción II; y h), fracción II, exclusivamente por lo que hace a las porciones normativas que aluden al "salario mínimo diario vigente en Monterrey" o al "salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey".



414. Esta **declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y surtirá su vigencia a partir de la notificación** de los puntos resolutive de la presente sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León, salvo por lo que hace a las modalidades específicas que se indican en el apartado siguiente.

d) Modalidades específicas en cuanto a las declaratorias de invalidez

415. Respecto de la declaratoria de inconstitucionalidad relacionada con el artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral Local, por falta de consulta a los pueblos y comunidades indígenas de Nuevo León, la declaratoria de invalidez debe **postergarse hasta antes de que se verifique el plazo exigido constitucionalmente para emitir reglas en materia electoral aplicables para el proceso electoral 2023-2024 en la entidad.**

416. Se vincula al Congreso del Estado de Nuevo León para que en el plazo referido lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta determinación, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y, dentro del mismo plazo, emita la legislación respecto sus derechos políticos, en particular, a las candidaturas a diputaciones y a Ayuntamientos.-

417. Ello, 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 busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas.

418. El plazo establecido permite al Congreso Local atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura local pueda legislar en relación con el precepto declarado inconstitucional, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

419. Finalmente, respecto de la invalidez de las porciones normativas que aluden al salario mínimo, a fin de dar funcionalidad al régimen de financiamiento y multas previsto en la Ley Electoral Local, respecto de los artículos 44, fracción



I; 348, primer párrafo; y 348 Bis, incisos a), fracción II; b), fracción II; c), fracción II; d), fracción II; e), fracción II; f), fracción III; g), fracción II; y h), fracción II; si bien se declaró la invalidez de las porciones normativas, que aluden al "salario mínimo diario vigente en Monterrey" o al "salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey", ante el vacío normativo que dejan dichas porciones, las disposiciones correspondientes deberán entenderse referidas a la Unidad de Medida y Actualización (UMA), hasta tanto el legislador local no haga los ajustes normativos correspondientes.

420. En síntesis, respecto de la invalidez de las reglas relacionadas con la disposición legal con incidencia en los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas de Nuevo León, y la base para el cálculo del financiamiento de los partidos locales y las sanciones en materia electoral, el legislador local queda vinculado a **hacer los cambios normativos correspondientes** necesariamente antes de que inicie el periodo de veda legislativa electoral (prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política del País) aplicable al próximo proceso electoral local del Estado de Nuevo León, sin perjuicio de que lo haga en un tiempo menor.

421. A su vez, para el eficaz cumplimiento de esta resolución, deberá notificarse la misma al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León y al Tribunal Electoral de dicha entidad federativa, para los efectos constitucionales y legales conducentes.

VIII. PUNTOS RESOLUTIVOS

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas respecto del artículo 44, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Número 097 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado V de esta sentencia.



TERCERO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas respecto de la impugnación del procedimiento legislativo que culminó con el Decreto Número 097, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos tanto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León como de la Ley Electoral de dicha entidad federativa, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el cuatro de marzo de dos mil veintidós, y en relación con los artículos 143 Bis 1 y 146 Bis 2, de la referida Ley Electoral, adicionados mediante el citado decreto.

CUARTO.—Se reconoce la validez de los artículos 9 –al tenor de la interpretación conforme, en virtud de la cual, el impedimento relativo a estar condenada o condenado por los delitos que se prevén en el citado numeral se refiere necesariamente a una sentencia de condena definitiva y solamente durante el tiempo en que se cumpla la pena aplicada–, 81 Bis 2, en su porción normativa "mismo que presentarán para su registro ante el presidente de la Comisión Estatal Electoral, a más tardar treinta días antes del inicio del periodo de precampaña de la elección de que se trate.", 81 Bis 3, fracción II, 144, párrafo tercero –al tenor de la interpretación conforme, en virtud de la cual, el impedimento relativo a estar condenada o condenado por los delitos que se prevén en el citado numeral se refiere necesariamente a una sentencia de condena definitiva y solamente durante el tiempo en que se cumpla la pena aplicada–, 144 Bis 2, 144 Bis 3, y 239, fracción II, en su porción normativa "como un círculo o sombreado", de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, reformados y adicionados mediante el Decreto Número 097 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta determinación.

QUINTO.—Se declara la invalidez de los artículos 44, fracción I, en su porción normativa "salario mínimo diario vigente en Monterrey", 73, 74, párrafo segundo, 79, fracción VII y párrafo último, 81 Bis, 144 Bis 1, 144, párrafo sexto, 207, fracción III, en sus porciones normativas "a la vida privada, ofensas, difamación", "que denigre", y "partidos políticos, instituciones públicas o privadas", 218, fracción XI, en sus porciones normativas "alusión a la vida privada, ofensas, difamación o", "que denigre", y "partidos políticos, instituciones públicas o privadas", 348, párrafo primero, en su porción normativa "salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey", y 348 Bis, incisos a), fracción II, b), fracción II, c), fracción II, d), fracción II, e), fracción II, f), fracción III, g), fracción



II, y h), fracción II, en sus porciones normativas "salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey", de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, reformados y adicionados mediante el Decreto número 097 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veintidós, en la inteligencia de que las disposiciones que aluden al salario mínimo, deberán entenderse referidas a la Unidad de Medida y Actualización (UMA), hasta tanto el legislador local realice los ajustes normativos correspondientes, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

SEXTO.—Respecto de la declaratoria de invalidez del artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, se vincula al Congreso del Estado de Nuevo León para que antes de que se verifique el plazo exigido constitucionalmente para emitir las reglas en materia electoral aplicables para el proceso electoral 2023-2024 en la entidad, previo desarrollo de las respectivas consultas indígena y afromexicana, legisle respecto de sus derechos políticos, en particular, a las candidaturas a diputaciones y Ayuntamiento, tal como se precisa en el apartado VII de este pronunciamiento.

SÉPTIMO.—La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, en términos del apartado VII de esta sentencia.

OCTAVO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con los puntos resolutiveos primero y segundo:

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



I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente a la competencia, a la precisión de las disposiciones reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y representación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Zaldívar Lelo de Larrea y Ríos Farjat, y cinco votos en contra de la señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2. denominado, "Análisis de fondo de los temas propuestos", en su tema 1, denominado "Presuntos vicios del procedimiento legislativo", en su subtema 1.2., consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Número 097, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos tanto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León como de la Ley Electoral de dicha entidad federativa, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el cuatro de marzo de dos mil veintidós. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

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

Se expresó una mayoría de siete votos a favor de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales apartándose de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, en contra de los párrafos 398 y 399 y en contra de la metodología, Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández en contra de la metodología y de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en



su subapartado VI.2. denominado "Análisis de fondo de los temas propuestos", en su tema 6, denominado "Modelo de postulación paritaria en bloques de competitividad", consistente en declarar la invalidez de los artículos 143 Bis 1 y 146 Bis 2 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y presidenta Piña Hernández y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos 143 Bis 1 y 146 Bis 2 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena salvo por algunas porciones normativas, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán, sin que se refiera a interpretación conforme, y presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2. denominado "Análisis de fondo de los temas propuestos", en su tema 2, denominado "Requisito de elegibilidad consistente en no haber sido sentenciado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, de violencia familiar, delitos sexuales y por delitos que atenten contra la obligación alimentaria", consistente en reconocer la validez de los artículos 9 y 144, párrafo tercero, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció un voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció un voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, 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 subapartado VI.2. denominado "Análisis de fondo de los temas propuestos", en su tema 5, denominado "Régimen de candidatura común", en sus subtemas 5.1., 5.2. y 5.3., consistente en reconocer la validez de los artículos 81 Bis 2, en su porción normativa "mismo que presentarán para su registro ante el presidente de la Comisión Estatal Electoral a más tardar treinta días antes del inicio del periodo de precampaña de la elección de que se trate" y 81 Bis 3, fracción II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández separándose del párrafo 468, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2. denominado "Análisis de fondo de los temas propuestos", en su tema 8, denominado "Acciones afirmativas para jóvenes y para la comunidad LGBT+", consistente en reconocer la validez de los artículos 144 Bis 2 y 144 Bis 3 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2. denominado "Análisis de fondo de los temas propuestos", en su tema 10, denominado "Marcas válidas para votar", consistente en reconocer la validez del artículo 239, fracción II, en su porción normativa "como un círculo o sombreado" de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

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 incluso por la invalidez total del Decreto 097 impugnado, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez



Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de consideraciones y con consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2. denominado "Análisis de fondo de los temas propuestos", en su tema 1, denominado "Presuntos vicios del procedimiento legislativo", en su subtema 1.1., consistente en declarar la invalidez del artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. La señora Ministra Ríos Farjat anunció un voto aclaratorio. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció un voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, 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 subapartado VI.2. denominado "Análisis de fondo de los temas propuestos", en su tema 3, denominado "Salario mínimo como base para calcular el financiamiento de los partidos políticos que compiten en elecciones locales y para determinar las multas derivadas de los procedimientos sancionatorios locales en materia electoral", consistente en declarar la invalidez de los artículos 44, fracción I, en su porción normativa "salario mínimo diario vigente en Monterrey", 348, párrafo primero, en su porción normativa "salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey" y 348 Bis, incisos a), fracción II, b), fracción II, c), fracción II, d), fracción II, e), fracción II, f), fracción III, g), fracción II, y h), fracción II, en sus porciones normativas "salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey", de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2. denominado "Análisis de fondo de los temas propuestos", en su tema 4, denominado "Régimen de coaliciones", consistente en declarar la invalidez de los artículos 73, 74, párrafo segundo, 79, fracción VII y párrafo último, y 81 Bis de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.



Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2. denominado "Análisis de fondo de los temas propuestos", en su tema 7, denominado "Restricción para que solamente sean posibles las acciones afirmativas que prevea la Ley Electoral Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 144, párrafo sexto, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf incluso por la invalidez adicional de algunas porciones normativas, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto de declarar la invalidez de los artículos 207, fracción III, en sus porciones normativas "... ofensas, difamación", "que denigre", y "partidos políticos, instituciones públicas o privadas" y 218, fracción XI, en sus porciones normativas "... ofensas, difamación o", "que denigre", y "partidos políticos, instituciones públicas o privadas", de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto de declarar la invalidez de los artículos 207, fracción III, en su porción normativa "a la vida privada ..." y 218, fracción XI, en su porción normativa "alusión a la vida privada, ...", de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos consistente en: 4) Respecto de las porciones normativas que aluden al salario mínimo, a fin de dar funcionalidad al régimen de financiamiento y multas, previsto en la Ley Electoral Local, aun cuando se declaró la invalidez de las porciones normativas que aluden al "salario mínimo vigente en Monterrey"



o al "salario mínimo general vigente para la Ciudad de Monterrey", ante el vacío normativo que dejan dichas porciones, las disposiciones correspondientes deberán entenderse referidas a la Unidad de Medida y Actualización hasta que el legislador local haga los ajustes normativos correspondientes y 5) Se ordena notificar la presente resolución al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León y al Tribunal Electoral de dicha entidad federativa.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos consistente en: 2) Respecto de la invalidez de las reglas relacionadas con la disposición legal, con incidencia en los derechos de pueblos y comunidades indígenas de Nuevo León, el legislador queda vinculado a realizar los cambios normativos correspondientes antes de que inicie el periodo de veda legislativa electoral, previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable al próximo proceso electoral.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Laynez Potisek, respecto del apartado VII, relativo a los efectos consistente en: 3) La declaratoria de invalidez respecto del artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León relacionado con la falta de la consulta a previa de los pueblos y de las comunidades indígenas se posterga hasta antes de que se verifique el plazo exigido constitucionalmente para emitir las reglas en materia electoral aplicables para el proceso electoral 2023-2024 de la entidad, con el objeto de que el Congreso de Nuevo León consulte a los pueblos y comunidades indígenas y dentro del mismo plazo emita la legislación respecto de sus derechos políticos en el entendido de que la consulta tendrá un carácter abierto. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

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



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos consistente en: 1) Determinar que las declaratorias de invalidez tendrán efectos generales y surtirán su vigencia a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutive octavo:

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

El señor Ministro Pardo Rebolledo no participó en la votación de este asunto debido a que se encuentra incurso en una causa legal de impedimento.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

Nota: Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016, y 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 36, Tomo I, noviembre de 2016, página 292 y 28, Tomo I, marzo de 2016, página 246, con números de registro digital: 26812 y 26205, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de septiembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre 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 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022 y 56/2022.

1. En la sesión pública de diecisiete de enero de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro.
2. En este voto plantearé las razones que me llevaron a apartarme del criterio de la mayoría en distintos apartados que trataré en el orden en el que aparecen en la ejecutoria.

Tema 1.1. El artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral Local vulnera el derecho de consulta previa de los pueblos y de las comunidades indígenas.

3. En el Tema 1.1. referente a la falta de consulta indígena, anuncié un **voto concurrente** pues, desde mi punto de vista y conforme a nuestros precedentes, el vicio legislativo habría afectado la totalidad del decreto impugnado al tratarse de una ley electoral.
4. De manera relevante, en la acción de inconstitucionalidad 212/2020¹ el Tribunal Pleno determinó que la falta de consulta indígena tiene como efecto invalidar solamente los artículos específicos que afecten de manera directa y diferenciada a las comunidades indígenas y afromexicanas o a personas con discapacidad. Así, a partir de este criterio hemos declarado la invalidez parcial de diversos decretos por falta de consulta indígena.
5. Contrario al criterio de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, en diversos precedentes en materia electoral, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 148/2020 y sus acumuladas 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020;² 164/2020;³ 241/2020 y sus acumuladas 242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020⁴ y, recientemente, la acción de

¹ Resuelta en sesión pública del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha uno de marzo de dos mil veintiuno, por **unanimidad de once votos**.

² Resueltas en sesión pública del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha veintitrés de noviembre de dos mil veinte, por **mayoría de ocho votos**.

³ Resuelta en sesión pública del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha cinco de octubre de dos mil veinte, por **mayoría de ocho votos**.

⁴ Resueltas en sesión pública del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha tres de diciembre de dos mil veinte, por **mayoría de ocho votos**.



inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022,⁵ bajo mi ponencia, el Tribunal Pleno declaró la invalidez total del decreto impugnado por falta de consulta indígena.

6. Hasta donde pude observar, este Tribunal Pleno había sido consistente en declarar la invalidez total de los decretos impugnados en la materia electoral por falta de consulta indígena. Así, en mi opinión, la materia electoral se había separado del criterio adoptado en la acción de inconstitucionalidad 212/2020.
7. Por tanto, en congruencia con los precedentes en esta materia, me posicioné por invalidar la totalidad del decreto impugnado. Sin embargo, en caso de que esta tendencia del Pleno continúe, habré de considerar que el criterio adoptado en la multicitada acción de inconstitucionalidad 212/2020, también resulta aplicable a la materia electoral y modificaré mis subsecuentes votaciones conforme a la nueva reflexión del Tribunal Pleno.

Tema 1.2. No se advierten irregularidades invalidantes en el proceso legislativo que dio origen a las disposiciones impugnadas, diversa a la irregularidad derivada del artículo que incidía en los derechos de pueblos y comunidades indígenas.

8. En el Tema 1.2. relativo a diversos vicios en el procedimiento legislativo, **me posicioné en contra y anuncié un voto particular**, dado que consideré que el procedimiento legislativo fue inválido y, en consecuencia, el decreto impugnado debería haber sido declarado inválido.
9. En mi opinión, y como ya lo he sostenido en diversos precedentes,⁶ la falta de justificación para dispensar los trámites propios del procedimiento legislativo es un vicio invalidante.
10. En el caso, considero que la dispensa del requisito de entregar el dictamen de comisiones a los integrantes del Congreso Local con un tiempo suficiente para

⁵ Resueltas en sesión pública del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha cinco de enero de dos mil veintitrés por unanimidad de once votos.

⁶ Ver las siguientes acciones de inconstitucionalidad:

-Acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020 resueltas el veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

-Acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019 resueltas el once de mayo de dos mil veinte.

-Acción de inconstitucionalidad 119/2021 y su acumulada 128/2021 resueltas el quince de agosto de dos mil veintidós.



que conocieran el contenido del proyecto de decreto que iban a votar, debió estar motivada o sustentada por alguna razón específica de urgencia.

11. Por tanto, considero que si bien este Alto Tribunal debe mostrar una alta deferencia a la decisión legislativa de que una dispensa resulta necesaria, esto no llega al extremo de convalidar que no se ofrezca argumento o razón alguna que demuestre o motive la urgencia.
12. Con mucha mayor razón, si se considera que el próximo proceso electoral en la entidad federativa inicia hasta el mes de octubre del año dos mil veintitrés, por lo que, en principio, existía tiempo suficiente para observar los procedimientos legislativos previstos en la ley.
13. Al respecto, la propuesta original presentada ante el Tribunal Pleno sostenía que, efectivamente, la dispensa no se justificó, pero que las reglas que rigen el procedimiento legislativo no obligan al Congreso Local a discutir o justificar dichas dispensas.
14. Yo no comparto ese argumento, pues el artículo 49 del Reglamento para el Gobierno interior del Congreso del Estado de Nuevo León establece que se puede presentar una dispensa del requisito de entregar el dictamen con anticipación de veinticuatro horas **siempre que sea con el carácter de urgente.**⁷ Por tanto, considero que la disposición claramente establece que la dispensa de trámites debe estar justificada por su carácter de urgente.
15. Así, considero que la regla de mayoría, por sí sola, es insuficiente para legitimar un proceso legislativo que prescinde de los trámites elementales que tienden a garantizar la toma de decisiones deliberada y los consensos razonados.
16. Por las razones expuestas, **voté en contra de la propuesta original**, al considerar que se debía invalidar la totalidad del decreto, o bien por falta de consulta indígena, o bien porque no se motivó la dispensa del trámite por una situación de urgencia.

⁷ **Artículo 49.** Para que el dictamen de cualquiera de las Comisiones pueda ser sometido a la Asamblea deberá presentarse suscrito por la mayoría de los Diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los Diputados, **salvo los casos en que el asunto haya sido recibido con el carácter de urgente**, por acuerdo del Pleno, a solicitud del orador o de algún otro Diputado, o por un Acuerdo Legislativo. Si algún Diputado disintiera del criterio sustentado, podrá formular su voto particular, que dará a conocer por su lectura íntegra en la misma sesión, inmediatamente después de que sea leído el dictamen de que se trate."



Tema 6. Modelo de postulación paritaria en bloques de competitividad.

17. En cuanto al estudio de los artículos 143 Bis 1 y 146 Bis 2, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, que prevén el modelo de postulación paritaria de la entidad, **me pronuncié en contra de la propuesta que sostenía su invalidez y anuncié un voto particular**, pues no compartí la metodología aplicada, ni las conclusiones que se derivaban de ella.
18. Por cuanto hace a la metodología, la propuesta original analizaba las normas impugnadas desde el principio de "progresividad". No obstante, considero que más que un análisis de progresividad, la propuesta realizaba un ejercicio de contraste normativo entre unos lineamientos emitidos por la autoridad administrativa electoral y las normas impugnadas.
19. La consecuencia de ello era que se tomaban como parámetro de regularidad normas de rango reglamentario para analizar la constitucionalidad de diversas normas de rango legal.
20. Desde mi perspectiva, nuestro parámetro de regularidad debe ser, en todo momento, la Constitución Federal y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
21. En segundo lugar, tampoco compartí las conclusiones de la propuesta original según las cuales las normas impugnadas no satisfacen las exigencias del principio constitucional de paridad de género.
22. Conforme a un parámetro de regularidad estrictamente constitucional, las normas analizadas se encuentran apegadas al Texto Fundamental, pues por ejemplo, las normas impugnadas establecen que no podrá haber más del cincuenta por ciento de candidaturas de un mismo género para la integración del Congreso Local.
23. Por cuanto hace a la integración de los Ayuntamientos, las normas establecen que los partidos deberán dividir los Ayuntamientos en los que participan en 2 bloques, atendiendo a su competitividad electoral. En cada uno, deberán postular cincuenta por ciento de candidaturas a presidencias municipales de cada género, siendo que, para el caso del bloque de Municipios impar, la candidatura excedente será para las mujeres.
24. Por último, observo que la legislación asegura un resultado materialmente paritario, pues habilita a la autoridad electoral administrativa para hacer los ajustes



conducentes en las asignaciones de representación proporcional en caso de que la integración del órgano legislativo y los Ayuntamientos no sea paritaria.

25. Por ello, me parece evidente que las reglas de paridad trascienden a la integración de los órganos y no se agotan, simplemente, en el registro o postulación de candidaturas.
26. Por último, señalé que el Tribunal Pleno ha reiterado en múltiples ocasiones que esta es una materia en la que las entidades federativas gozan de libertad configurativa y es el Congreso Local el que, por disposición constitucional, debe reglamentar este principio.
27. Tomando en cuenta lo anterior, concluí que la legislación electoral en el Estado de Nuevo León resulta respetuosa del parámetro constitucional en materia de paridad de género, aun cuando no es idéntica a los lineamientos que emitió la autoridad administrativa electoral en las elecciones pasadas. Por ello, voté por la validez de las normas impugnadas.

Apartado de "EFECTOS" de la ejecutoria.

28. Por último, voté en contra en el apartado de efectos en relación con la invalidez derivada de la **falta de consulta indígena**. Considero que no era correcto postergar los efectos de la declaratoria de invalidez, pues las disposiciones impugnadas no tenían aplicación sino hasta el inicio del proceso electoral en octubre del año dos mil veintitrés.
29. Por lo tanto, consideré que mantener su vigencia en este momento, solamente para que su invalidez surta efectos hasta antes de que comience la veda electoral, no reporta ningún beneficio previsible.
30. En mi opinión, postergar los efectos de la invalidez hasta el momento en que comience la veda electoral puede tener un impacto negativo en los derechos de participación política de las comunidades indígenas, así como en el principio de certeza que rige la materia electoral.
31. Por el contrario, sugerí declarar la invalidez con efectos inmediatos, para que entonces el Congreso Local tuviera tiempo suficiente para reparar el vicio de invalidez durante el primer periodo ordinario de sesiones. Incluso, el Congreso del Estado de Nuevo León podría convocar un periodo extraordinario de sesiones para reparar dicho vicio.



32. Por lo tanto, y como lo he hecho en precedentes,⁸ sostuve que la declaratoria de invalidez debía ser inmediata, de manera que el vicio pudiera subsanarse antes de que iniciara el proceso electoral y de esa manera se pudiera asegurar el derecho de participación política de los pueblos y comunidades indígenas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022 y 56/2022.

El diecisiete de enero de dos mil veintitrés el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, relacionadas con la legislación electoral del Estado de Nuevo León. Entre otras cuestiones, se reconoció la validez del requisito legal de elegibilidad que impide que las personas condenadas por los delitos de violencia política contra las mujeres en razón de género, violencia familiar, delitos sexuales y por delitos que atenten contra la obligación alimentaria puedan ocupar los cargos de gobernador, diputado local o municipio en esa entidad federativa. La mayoría estimó que, en una interpretación conforme del precepto en el que se entendiera que la condena fuera definitiva y el impedimento prevaleciera sólo durante el tiempo en que se cumple la pena, ese requisito superaba las gradas del test de proporcionalidad.

Aunque considero que la violencia contra las mujeres, la falta de pago de las obligaciones alimentarias y la violencia intrafamiliar son problemas sociales de la mayor importancia que deben ser atendidos con urgencia, me parece que la restricción a ocupar un cargo de elección popular no contribuye en forma alguna a solucionar esas problemáticas y, en cambio, constituye una restricción desproporcional al derecho fundamental a ocupar un cargo público, tal y como explico a continuación.

⁸ Entre ellos, las **acciones de inconstitucionalidad 212/2020** resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno; **1/2017** resuelta el primero de octubre de dos mil diecinueve y, **68/2018** resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.



En primer lugar, me parece que la mayoría soslayó que en diversos precedentes ya habíamos sostenido que las restricciones para acceder a un cargo público sólo se justifican si éstas buscan garantizar el correcto ejercicio del cargo a desempeñar. En otras palabras, en estos casos, la finalidad constitucionalmente válida sólo puede ser la profesionalización, efectividad y eficiencia del cargo público del que se trate debido a que el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal prevé que el derecho de la ciudadanía a ocupar un cargo público depende de que cumpla con las calidades que establezca la ley. Desde mi punto de vista esas "calidades" se refieren a los elementos intrínsecos que permiten el correcto desempeño del cargo, por lo que cualquier restricción a ese derecho debe estar acotada a garantizar esa finalidad constitucional.

La mayoría, por el contrario, sostuvo que la restricción impugnada superaba la primer grado del test de proporcionalidad porque buscaba proteger los derechos de las mujeres y de las personas acreedoras alimentarias. Insisto, ése me parece un fin loable y de la mayor importancia. Sin embargo, la restricción que se impuso no se relaciona en forma alguna con el desempeño de la función pública de los cargos señalados en la norma impugnada. A mi juicio, esta decisión permite en cambio que los legisladores busquen resolver problemas sociales mediante el establecimiento de requisitos que no están relacionados con el cargo público a desempeñar, lo que excede los límites que pueden ser impuestos conforme a lo previsto en la fracción VI del artículo 35 constitucional.

En segundo lugar, suponiendo que el fin que la mayoría atribuye a la medida sujeta a escrutinio pudiera ser una razón válida para restringir el derecho fundamental a ocupar un cargo público, considero que la restricción en comento no superaba las gradas de idoneidad ni de necesidad del test de proporcionalidad.

Por una parte, en múltiples ocasiones he sostenido que evitar que los deudores alimentarios accedan a esos cargos no contribuye en forma alguna al cumplimiento de las obligaciones alimentarias en favor de las niñas, niños, adolescentes y adultos mayores. Lejos de demostrar esa *idoneidad*, la decisión aprobada no aporta elemento alguno que permita concluir que la restricción al acceso a los cargos públicos contribuye en alguna medida en el cumplimiento de las obligaciones alimentarias o en la protección de las mujeres que sufren violencia en razón de género. Simplemente se limitó a razonar de forma circular que la medida era idónea porque guardaba relación con la finalidad de proteger los derechos de las mujeres y garantizar el pago de alimentos, así como porque pretendía desincentivar la comisión de esos delitos (párrs. 180 a 182).



Por otra parte, es criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la etapa de *necesidad* en un examen de proporcionalidad sólo se supera cuando no queda demostrado que exista una medida menos restrictiva para conseguir ese mismo fin.¹ No obstante, en el presente asunto la mayoría omitió realizar un análisis de necesidad en el sentido de la jurisprudencia de la Suprema Corte. En una confusión sobre lo que conlleva ese tipo de estudio, en este punto la decisión se limita a afirmar que la medida es necesaria porque "*por una parte, sirve para eliminar la violencia contra las mujeres y, por la otra, para reforzar el cumplimiento del pago de alimentos*", así como porque es obligación del Estado prevenir por todos los medios apropiados y sin dilaciones todas las formas de violencia contra la mujer, al igual que asegurar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias, de conformidad con el interés superior de la niñez (párr. 183). Pero examinar necesidad para esta Suprema Corte nunca ha sido analizar si una medida sirve a determinado fin –cosa que, como dije, tampoco hace la sentencia– sino verificar si para lograr tal fin existe alguna otra medida menos restrictiva al derecho fundamental.

En esta tesitura, en diversas ocasiones he manifestado que existen alternativas menos restrictivas del derecho a ocupar cargos públicos. Como expliqué en la discusión de este asunto, hay otros mecanismos más eficientes para lograr esos fines sin incidir desproporcionadamente en el derecho de ocupar un cargo público como, por ejemplo, prever descuentos al sueldo de los servidores públicos para cumplir con las obligaciones alimentarias. La restricción validada por la mayoría incluso impide que las personas deudoras alimentarias puedan ser sujetas a este tipo de medidas al ocupar un cargo público, permitiendo que sigan en incumplimiento frente a sus acreedores.

Nota: La tesis aislada 1a. CCLXX/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, con el número de registro digital: 2013154.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ En este sentido, véase la tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.), cuyo rubro es: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.", en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de dos mil dieciséis, Tomo II, pág. 914.



Votos aclaratorio y particular que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022 y 56/2022.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las sesiones celebradas el dieciséis y el diecisiete de enero de dos mil veintitrés, resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro que promovieron el Poder Ejecutivo Federal, el Partido Movimiento Ciudadano (MC), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Partido MORENA en contra del Decreto Número 097 mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos tanto de la Constitución Política como de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León. En las referidas acciones se impugnaron, entre otros, el artículo 144 Bis 1, por vulnerar el derecho a la consulta previa de pueblos y comunidades indígenas, así como los artículos 143 Bis 1 y 146 Bis 2, que regulan el modelo de postulación paritaria a través de bloques de competitividad por transgredir el principio de paridad de género.

Por unanimidad de diez votos,¹ el Pleno declaró la **invalidéz** del artículo 144 Bis 1 impugnado, derivado de que el Congreso Local no realizó la consulta exigida, lo que transgredió en forma directa el diverso 2o. de la Constitución Política del País, así como el numeral 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Por otra parte, al no alcanzarse la mayoría calificada requerida a favor de la propuesta de invalidez de los artículos 143 Bis 1 y 146 Bis 2 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, que presenté en el proyecto sometido a consideración y discusión del Tribunal Pleno, se **desestimó** la acción en relación con esos numerales.²

Al respecto, coincido con la decisión y las consideraciones relacionadas con la inconstitucionalidad del artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral para el Estado

¹ De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, la suscrita y presidenta Piña Hernández, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no participó en la discusión por encontrarse impedido.

² Existió una mayoría de siete votos a favor de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, presidenta Piña Hernández y la suscrita Ríos Farjat, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea; pero votaron en contra los Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



de Nuevo León por falta de consulta previa, pero considero importante dejar constancia de algunas reflexiones a manera de **voto aclaratorio** en cuanto a la invalidez decretada.

Por otro lado, respetuosamente, no comparto la decisión de desestimar la acción respecto de los artículos 143 Bis 1 y 146 Bis 2 de la ley impugnada, pues a mi parecer estos preceptos vulneran el principio de no regresividad en materia de paridad de género, por lo que debieron expulsarse del ordenamiento jurídico. Por esa razón, considero necesario retomar, en forma de **voto particular**, los principales argumentos que sostuve en el proyecto que sometí a consideración de este Alto Tribunal.

I. Voto aclaratorio respecto a la declaración de invalidez por falta de consulta previa a pueblos y a comunidades indígenas

Comentarios preliminares

Existe un marco constitucional y convencional que parte del artículo 2o., en relación con el 1o., de la Constitución Política del País,³ y de los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes

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

"Artículo 2o. ...

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

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

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

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

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



de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁴ a partir de los cuales se establece que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos convencionales referidos son los siguientes:

"Artículo 2

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

"Artículo 6

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

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

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

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

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la

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



finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

*[énfasis añadido].

En términos generales, el Pleno consideró, desde la controversia constitucional 32/2012,⁵ que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a pueblos y comunidades indígenas fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

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

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

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

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

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



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

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

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

⁶ Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente, el Ministro Pérez Dayán.

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

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



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

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

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

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se

⁷ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

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



difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.⁹ En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

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

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Motivos de aclaración

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

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del citado Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: "*La aplicación de las disposiciones del presente Convenio **no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados** a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales*".

⁹ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita, y de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



Una lectura empática del artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León sugiere *prima facie* que es positivo para los pueblos y comunidades indígenas al establecer la obligación de cada partido político y coalición de postular al menos una fórmula de candidaturas a diputaciones locales integrada por personas que se autoadscriban como indígenas, como propietaria y suplente, así como de postular en los Municipios cuya población autoadsrita como indígena represente un porcentaje suficiente, en relación con la integración total de la planilla del Ayuntamiento en cuestión, al menos en un número entero del total de la integración, aspectos que inciden en el derecho de las personas indígenas a ser postuladas a cargos de elección popular. Al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a pueblos y comunidades indígenas, históricamente soslayados?

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

En ese sentido, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya postergado hasta antes de que se verifique el plazo exigido constitucionalmente para emitir reglas en materia electoral aplicables para el proceso electoral 2023-2024 del Estado de Nuevo León pues, como señala la propia Convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, podiera constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que sería necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el artículo 144 Bis 1 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, contuviese modificaciones susceptibles de impactar positivamente en las comunidades indígenas.



En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,¹⁰ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar.** Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a los integrantes de estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte de Justicia de la Nación para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración a pueblos y comunidades indígenas. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haberse consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

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

¹⁰ "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."



considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, ya sea de forma directa o indirectamente (pero bajo encomienda, siguiendo los parámetros y con el auxilio de instituciones especializadas), y con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.¹¹

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

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

II. Voto particular respecto a la desestimación de la acción sobre el modelo de postulación paritaria a través de bloques de competitividad

La CNDH, el Poder Ejecutivo y el Partido Movimiento Ciudadano impugnaron los artículos 143 Bis 1 y 146 Bis 2¹² de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León por vulnerar el principio de no regresividad en materia de paridad de

¹¹ Por eso esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto reiteradamente que sus declaraciones de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.

¹² "Artículo 146 Bis 2. La paridad transversal en la postulación de candidaturas para los ayuntamientos del estado consiste en que en ningún caso será admitido que, en la postulación de candidaturas a presidencias municipales, tenga como resultado que ni al género femenino, ni masculino le sean asignados exclusivamente aquellos municipios en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos.

"Para garantizar la regla establecida en el párrafo anterior, los partidos políticos y coaliciones deberán observar las reglas siguientes:



género, bajo el argumento de que esa regulación constituye un retroceso para los derechos político-electorales de las mujeres, al limitar el acceso a los cargos de elección popular en el Congreso Local y en los Ayuntamientos, en relación con la forma en la que fueron reconocidos previamente en los **Lineamientos establecidos por el Instituto Electoral Local para el proceso de 2020-2021.**

La propuesta de proyecto que sometí a consideración de este Alto Tribunal fue declarar la invalidez de los artículos impugnados porque prevén un modelo de postulaciones regresivo. No obstante, como lo adelanté, la referida acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas se desestimó en relación con esos preceptos al no alcanzar una mayoría calificada, puesto que únicamente siete integrantes del Pleno votamos a favor de esta propuesta, mientras que los otros tres votaron por su validez.

Por lo anterior, considero importante dejar constancia, a manera de voto particular, de las razones por las cuales, a mi parecer, los preceptos debieron declararse inválidos.

Comentarios previos

Es importante clarificar, en principio, la importancia de la paridad de género y el contexto en el que surgieron los bloques de competitividad, previstos tanto

"I. Cada partido político, coalición o candidatura común deberá generar dos bloques, el primero con los veinticinco municipios con porcentajes de votación alta, y el segundo con los veintiséis municipios restantes, y postular en un cincuenta por ciento para cada género las candidaturas a las presidencias municipales en cada bloque; con la salvedad de que en el primer bloque la candidatura excedente será para el género femenino.

"II. Para definir los porcentajes de votación que dará la prelación de los municipios para formar los bloques, se usará optativamente por cada partido político o coalición los resultados del último proceso electoral, de los últimos dos o hasta tres procesos en la elección de Ayuntamientos. En el caso de las coaliciones, se considerará la votación del partido que presente el mayor número de candidaturas a presidencias municipales en la elección de ayuntamientos para dicha coalición.

"III. Para los partidos políticos que participan por primera vez en la elección de Ayuntamientos, la Comisión Estatal Electoral definirá la modalidad en la que deberá postular sus candidaturas para garantizar que no haya más del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género. Las coaliciones deberán observar las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos, aun cuando se trate de coaliciones parciales o flexibles, en cuyo caso, las candidaturas que registren individualmente como partido no serán acumulables a las de la coalición y consecuentemente, las que registren como coalición, no serán acumulables a las que registren individualmente como partido político para cumplir con el principio de paridad."



en los citados Lineamientos establecidos por el Instituto Electoral Local para el proceso de 2020-2021 como en los artículos impugnados de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

El antecedente directo de los bloques de competitividad se remite al establecimiento de "cuotas de género" a través del transitorio vigésimo segundo de la reforma electoral de mil novecientos noventa y seis.¹³ Estas acciones afirmativas consistían en implementar medidas compensatorias con el fin de equilibrar la subrepresentación existente respecto de ciertos grupos sociales o minoritarios.

En dicho precepto se estableció que los partidos políticos debían considerar en sus estatutos que las candidaturas para las diputaciones y senadurías no debían exceder el 70 % para cada género. Éste fue un avance trascendental, pues el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) estableció expresamente el porcentaje a observar en la postulación de las candidaturas.

Posteriormente, con la reforma electoral de dos mil dos, las cuotas de género se establecieron en el cuerpo de la ley y no sólo en un artículo transitorio. Además, se determinó que al menos una de las tres candidaturas de los segmentos de representación proporcional tendría que ser asignada para una mujer y que en caso de que los partidos políticos no acataran estas disposiciones habría la posibilidad de negarles el registro de las candidaturas.¹⁴

En enero de dos mil ocho, el COFIPE fue reestructurado y se estableció la obligación de los partidos políticos de garantizar la equidad y de procurar la paridad de los géneros tanto en los órganos de dirección como en las candidaturas a cargos de elección popular. Asimismo, sin dejar de lado el sistema de cuotas, se dispuso que la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas de partidos políticos y coaliciones, tanto para diputaciones como senadurías, deberían integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.¹⁵

¹³ **"Vigésimo segundo.** Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70 % para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres."

¹⁴ **"Artículo 175-B**

"1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. ..."

¹⁵ **"Artículo 4.**



Sin embargo, a pesar de este fortalecimiento institucional del régimen electoral a favor de las mujeres, **las dirigencias de los partidos políticos, aun bajo este arreglo institucional, incurrieron en prácticas que tenían como fin privilegiar los espacios de representación política para los hombres.**

Una de estas prácticas fue relegar a las mujeres candidatas a distritos electorales en donde, históricamente, el partido político tenía bajas probabilidades de ganar la competencia electoral. Así, la paridad de género en materia de competitividad electoral se colocó como una nueva problemática por resolver por parte de las instituciones electorales locales y federales.

Ahora, en relación con la paridad de género en materia político-electoral considero importante destacar que ésta fue incorporada al Texto Constitucional en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41, a través de la reforma de diez de febrero de dos mil catorce, y fue robustecida posteriormente mediante reforma de seis de junio de dos mil diecinueve.

Así, la paridad de género constituye un principio esencial para la consecución de una democracia auténticamente paritaria y para hacer efectivo el derecho a la igualdad sustantiva, por lo que los principios de progresividad y prohibición de regresividad que rigen en la materia de derechos humanos cobran especial relevancia, con el objeto de que las medidas adoptadas que protegen en mayor medida el derecho a la participación político-electoral de las mujeres no sean derogadas o restringidas por otras que impidan el ejercicio efectivo de este derecho humano.

En este caso tenemos que las partes accionantes aducen aquí que el diseño legislativo de estos dos preceptos vulnera el principio de **no regresividad en materia de paridad de género**, pues representa un retroceso en el reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres.

"1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular."

"**Artículo 175-A.** De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género."



Los artículos impugnados establecen, como ya se dijo, los llamados bloques de competitividad electoral, que constituyen una metodología para garantizar la postulación de candidaturas de forma paritaria. Estos bloques se pueden definir en dos o más segmentos de acuerdo con los porcentajes de la votación histórica, para asegurar que no se asigne un sólo género a aquellos distritos o Municipios donde el partido hubiera obtenido el menor porcentaje de votos. Se trata de una medida que busca evitar que los partidos políticos eludan el cumplimiento de las cuotas de género por la vía de asignar candidatas a distritos electorales donde el partido político tiene bajas o nulas posibilidades de ganar la competencia electoral.

Ahora bien, en septiembre de dos mil veinte, el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, de Nuevo León, emitió los "Lineamientos para garantizar la paridad de género en las elecciones de diputaciones locales y Ayuntamientos para el proceso electoral 2020-2021", en cumplimiento a una sentencia dictada en agosto de dos mil veinte por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ahí se determinó dividir el **total de los Ayuntamientos del Estado de Nuevo León** en tres segmentos poblacionales, de acuerdo con el número de regidurías. Bloque número 1, de 8 a 18 regidurías, 9 Municipios. Bloque número 2, 6 a 7 regidurías, 17 Municipios. Bloque número 3, 4 regidurías, 25 Municipios. El bloque uno es el más competitivo y aglutina mayor población, luego el dos, luego el tres. Cada uno de estos tres, se subdividía en tres bloques; o sea, el número de Municipios se dividía entre tres y se clasificaban según su votación: alta, media y baja. Por ejemplo, volviendo al bloque número uno, son 9 Municipios, dividido entre tres bloques, da un total de tres Municipios por bloque: tres Municipios con votación alta, tres con votación media y tres con votación baja. Tres Municipios por sub-bloque, entonces son tres candidatos por cada uno. Dos mujeres y un hombre en estos casos, porque los lineamientos establecían que cada sub-bloque se conformaría de forma paritaria, y en caso de número impar, entonces la candidatura excedente sería de una mujer.

¿Cómo se determina qué Municipios son más rentables o dónde hay más votos? Esto varía por partido político. Por ejemplo, para el partido político A, es en los Municipios de Monterrey, San Nicolás y Santa Catarina donde obtiene su votación más nutrida. Éste sería el sub-bloque alto, de su bloque 1. Tendría que postular a dos mujeres para alcaldesas de esos Municipios, y a un hombre para el restante. Estos lineamientos permitían candidaturas efectivas para las mujeres, atendiendo a una verdadera competitividad, paridad real y eficaz acción afirmativa.



Bien, esto es lo que se diseñó en los *Lineamientos*, por parte de la Comisión Estatal Electoral en dos mil veinte, para los Ayuntamientos. Algo similar se delineó para las diputaciones sólo que ahí eran dos los bloques, dividiendo todos los distritos del Estado de Nuevo León y listándolos en prelación conforme a porcentajes de votación. Con dos candados importantes: primero: "*No deberá asignársele en exclusiva los distritos con porcentaje de votación más bajo a un mismo género*"; y segundo: "*en caso de candidatura excedente será para el género femenino*".

¿Qué tenemos después? Que el cuatro de marzo de dos mil veintidós se incorporaron a la ley electoral local los artículos que ahora se impugnan. En el caso del 143 Bis 1, diputaciones, desaparecen los candados: el que expresamente evitaba que a un solo género se le asignaran los distritos menos competitivos, y el que establecía que corresponde al género femenino la candidatura excedente en caso de número impar por bloque, y claro que, siendo dos bloques de trece en la ley electoral, tenemos número impar, una candidatura excedente por cada bloque. Este artículo 143 Bis 1 cambia el diseño de bloques de paridad previsto por la Comisión Estatal Electoral, y se genera un diseño político regresivo.

En el caso de los Ayuntamientos, el artículo 146 Bis 2, en lugar de tres bloques de competitividad, se establecieron dos, dividiendo a los Municipios del Estado según votación más alta y la más baja. Aquí no hay sub-bloques, sino dos grandes conjuntos: 25 Municipios con votación más alta, y 26 restantes. Esos números se dividen entre dos: hombres y mujeres, y el impar es para mujeres.

Esta configuración normativa no impide que sean hombres los candidatos para Municipios de mayor rentabilidad electoral. Basta ver, por ejemplo, en el bloque de alta votación, todos los Municipios del área metropolitana de Monterrey quedan subsumidos ahí, y no representan ni la mitad de ese bloque donde aparecen también Municipios que poseen un impacto político mucho menor.

Bajo el diseño de los *Lineamientos* de 2020 de la Comisión Estatal Electoral, era imposible que un solo género dominara las candidaturas de un partido en el área metropolitana, por ejemplo. Tras la reforma de dos mil veintidós que aquí se impugna es perfectamente posible que todos los candidatos de esa zona sean hombres. De los 25 ó 26 Municipios, un solo género puede acaparar las candidaturas más competitivas. Los primeros trece Municipios, los de mayor rentabilidad electoral, para hombres, por ejemplo. Esto no era posible con los *Lineamientos* de 2020, pues cada bloque segmentaba Municipios para asegurar que esto no sucediera, y es precisamente lo que sí permite la ley electoral que aquí se impugna.



En los *Lineamientos* en realidad se establecían 9 divisiones (tres bloques, cada uno con 9 sub-bloques), y a mayor segmentación, menor es el margen de manipulación para la postulación de candidaturas a favor de un determinado género en perjuicio de otro, que históricamente ha sido el femenino.

Conforme a lo anterior, a mi parecer, el análisis de la regulación de los **bloques de competitividad** previstos en los artículos impugnados debió pasar por el tamiz del **principio de no regresividad** en materia de paridad de género.

Lo anterior pues, a mi parecer, no podía perderse de vista que estos bloques tienen como finalidad obligar a los partidos políticos a postular las candidaturas de forma paritaria en aquellos distritos electorales con mayor competitividad electoral para garantizar que las mujeres sean candidatas no sólo en los distritos en los que existen menos posibilidades de ganar. Es decir, se constituyen como una metodología cuyo objetivo es lograr que las mujeres ejerzan de forma efectiva su derecho a la representación política.

Entendiendo que la *competitividad electoral* surge únicamente cuando hay una probabilidad de alternancia política, esto es, cuando existe la posibilidad de que el partido político pierda curules o cargos políticos en la siguiente elección. Por el contrario, en distritos electorales donde el partido gobernante mantiene altas posibilidades de ganar las siguientes elecciones puede decirse que no existe competitividad electoral.¹⁶

Si bien no existe un modelo constitucional para garantizar la paridad de género y por lo tanto los Congresos Locales gozan de libertad configurativa, según vimos en la acción de inconstitucionalidad 245/2020 y su acumulada 250/2020 (resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte bajo mi ponencia), esta libertad está sujeta a principios constitucionales, como el de la progresividad y no regresión.

Así, en la medida en que esta reforma de 2022 ha perdido los candados que se habían establecido en dos mil veinte, resulta **definitivamente regresiva**. Y si bien los *Lineamientos* no constituyen una medida legislativa en forma, sino una metodología desarrollada por la autoridad electoral local, **el impacto en la realidad no deja de ser la REGRESIÓN**. Las mujeres políticas del Estado

¹⁶ Kayser, Mark Andreas y Lindstätt, René. (2015). *A cross-national measure of electoral competitiveness*. *Political Analysis*, p. 243.



de Nuevo León conocieron una mejor realidad de derechos, realidad que esta reforma a la ley electoral local está mermando.

La progresividad, como principio de derecho humano, no podría ser interpretada de forma restrictiva para negar la tutela a las mejores condiciones de ejercicio de derechos que ya se tenían, que ya se gozaban. Adoptar el criterio formalista de que los *Lineamientos* no eran una medida legislativa y por lo tanto no existe la regresión, pues es la primera vez que el Congreso Local legisla en este tema es, reitero, SOCAVAR la realidad política de las mujeres, que alcanzaron a asomarse a una mejor paridad política que la que el Congreso Local ahora legisla. Por todo esto, reitero que la reforma impugnada es regresiva en este punto.

Los derechos políticos de las mujeres siguen siendo socavados, ahora a partir de artículos complejos y que invocan la paridad de género, pero soterradamente contienen obstáculos que perpetúan la poca eficacia de las candidaturas femeninas, y las relegan políticamente, reflejando el poco compromiso de los partidos políticos para la democracia y paridad que exige la vida pública de México. Y digo que "soterradamente se contienen candados" porque la normativa implica realizar múltiples esquemas y proyecciones para encontrar lo que a simple vista se oculta, y que es una regresión a los derechos político-electorales de las mujeres del Estado de Nuevo León.

Para determinar que los artículos 143 Bis 1 y 146 Bis 2 son regresivos, no es necesario que en el mismo ordenamiento contuviera previamente medidas más favorables, pues si bien la ley electoral local no las contemplaba, éstas sí **existían en el terreno fáctico**, precisamente por tratarse de *Lineamientos* dictados por la Comisión Estatal Electoral. Si bien son formalmente administrativos, son materialmente legislativos, pues con ellos se estableció una norma general, abstracta e impersonal que se observó en materia electoral local de 2020 a 2021.

Además, el principio de progresividad y no regresividad es aplicable para todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, y en este caso tenemos que existía en dos mil veinte y dos mil veintiuno una política electoral para asegurar candidaturas verdaderamente efectivas para mujeres, y cuyos beneficios fueron restringidos en dos mil veintidós. Se trata de una regresión, y por lo tanto son inconstitucionales los artículos 143 Bis 1 y 146 Bis 2 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, que a continuación analizo pormenorizadamente para robustecer este voto particular.



Artículo 143 Bis 1 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León

El artículo 143 Bis 1 de la Ley Electoral impugnada dispone que, con el objeto de garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular, para la integración del Congreso Local se adoptarán las siguientes medidas: i) no podrá haber más del cincuenta por ciento de candidaturas de un mismo género; ii) cada partido político o coalición deberá generar dos bloques: el primero con los trece distritos con porcentajes de votación más alta y el segundo con los trece distritos restantes; iii) se deberán postular al menos seis fórmulas de un género distinto en cada bloque; iv) para el caso de las diputaciones plurinominales, los partidos políticos postularán las fórmulas de manera paritaria, compuestas cada una por personas propietarias y suplentes del mismo género; y, v) las coaliciones deben observar las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos.¹⁷

Ahora, los lineamientos emitidos por el Instituto Electoral Local disponen lo siguiente: i) no podrá haber más del 50 % de candidaturas propietarias de un mismo

¹⁷ "Artículo 143 Bis 1.

"Para garantizar la paridad entre géneros en el caso de la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso del Estado, no podrá haber más del cincuenta por ciento de candidaturas de un mismo género.

"Cada partido político o coalición deberá generar dos bloques, el primero con los trece distritos con porcentajes de votación alta, y el segundo con los trece distritos restantes y postular al menos seis fórmulas de un género distinto en cada bloque.

"Para definir los porcentajes de votación que dará la prelación de los distritos para formar los bloques, se usará optativamente por cada partido político o coalición los resultados del último proceso electoral, de los últimos dos o hasta tres procesos en la elección de diputaciones.

"En el caso de las coaliciones, se considerará la votación del partido que presente el mayor número de candidaturas en la elección de diputaciones para dicha coalición.

"Para los partidos políticos que participan por primera vez en la elección de diputaciones, la Comisión Estatal Electoral definirá de manera aleatoria la distribución del género entre las candidaturas para la integración del Congreso del Estado para garantizar que no haya más del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género.

"Para el caso de las diputaciones plurinominales, los partidos políticos postularán las fórmulas de manera paritaria, compuestas cada una por personas propietarias y suplentes del mismo género.

"En caso de coaliciones, los partidos políticos coaligados postularán de manera independiente a las candidaturas a las diputaciones plurinominales.

"Las coaliciones deberán observar las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos, aun cuando se trate de coaliciones parciales o flexibles, en cuyo caso, las candidaturas que registren individualmente como partido no serán acumulables a las de la coalición y consecuentemente, las que registren como coalición, no serán acumulables a las que registren individualmente como partido político para cumplir con el principio de paridad."



género; ii) los partidos políticos deberán generar dos bloques de la mitad de los distritos para los que se postulen candidatas y candidatos, los cuales deberán ser listados en prelación conforme a los porcentajes de votación; iii) se deberá postular al menos la mitad de las fórmulas de un género distinto en cada bloque; iv) en caso de número impar, la candidatura excedente será para el género femenino y cuando ambos bloques sean impares se alternará el género excedente en el siguiente bloque; v) no se deberá asignar en exclusiva a un mismo género los distritos con porcentaje de votación más bajo; vi) para el caso de las fórmulas plurinominales, los partidos políticos postularán las fórmulas de manera paritaria, compuestas cada una por personas propietarias y suplentes del mismo género; y, vii) las coaliciones deben observar las mismas reglas de paridad de género que los partidos políticos.

Al respecto, como lo destacué en el proyecto que presenté al Tribunal Pleno, advierto **tres diferencias sustanciales en la regulación de dichos bloques que impactan en el principio de paridad de género**. La **primera**, consiste en la **omisión de la Ley Electoral Local de señalar cuál es el porcentaje de votación que corresponde al segundo bloque de competitividad** (votación media o baja), lo que trasciende al momento de realizar las postulaciones de las candidaturas respecto de cada uno de los distritos que lo integran, ya que no impide que sean las mujeres las que conformen de manera mayoritaria las candidaturas a los distritos con baja o menor competitividad.

La **segunda** consiste en la **omisión del Congreso Local de establecer la regla que debe aplicar para la determinación de la fórmula del distrito electoral impar, lo que sí se establece de forma expresa en los lineamientos referenciales**. Esta omisión puede ocasionar que se designe una fórmula compuesta por hombres y no por mujeres, con lo que se incumpliría el principio de paridad de género por la falta de claridad del texto legal.

La **tercera** cuestión consiste en que el artículo impugnado **no establece expresamente la prohibición de asignar los distritos con porcentaje de votación más bajo en exclusiva a un mismo género**. Esta diferencia constituye, a mi parecer, un claro retroceso no sólo en relación con los lineamientos referidos, sino que también vulnera lo previsto en el artículo 3, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos.¹⁸

¹⁸ "Artículo 3.



Artículo 146 Bis 2 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León

El artículo 146 Bis 2 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León dispone que en ningún caso será admitido que, en la postulación de candidaturas a presidencias municipales, tenga como resultado que al género femenino o al masculino le sean asignados exclusivamente aquellos Municipios en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos.

Para ello, el Congreso Local dispuso que cada partido político o coalición debe generar dos bloques: el primero, con los veinticinco Municipios con porcentajes de votación alta y el segundo con los veintiséis Municipios restantes. En cada uno de los bloques, se deberán postular el 50 % de las candidaturas para cada género y se previó que en el primer bloque la candidatura excedente será para el género femenino.

Para determinar la prelación de los Municipios en cada uno de los bloques, la norma prevé que los porcentajes de votación serán definidos por cada partido político o coalición, quienes usarán *optativamente* sus resultados del último proceso electoral, de los últimos dos o hasta tres procesos en la elección de los Ayuntamientos.¹⁹

Ahora, en los Lineamientos para Garantizar la Paridad de Género en las Elecciones de Diputaciones Locales y Ayuntamientos para el Proceso Electoral 2020-2021 se estableció que los cincuenta y un Municipios del Estado de Nuevo León se dividirían en tres bloques poblacionales conforme al número de regidurías de cada Ayuntamiento (población alta, media o baja). Así, el bloque 1 comprendía

"5. ... En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior."

¹⁹ Estos bloques para la postulación de hombres y mujeres a las presidencias municipales se integran de la siguiente forma:

Rentabilidad Electoral	Postulaciones
25 Municipios más rentables, con <u>mayor votación</u> a favor de un partido político.	12 postulaciones para hombres 13 postulaciones para mujeres
26 Municipios menos rentables, con <u>menor votación</u> a favor de un partido político.	13 postulaciones para hombres 13 postulaciones para mujeres



los 9 Ayuntamientos que cuentan con 8 a 18 regidurías; el bloque 2 se compuso de los 17 Ayuntamientos con 6 a 7 regidurías; y en el bloque 3 estaban comprendidos los 25 Ayuntamientos con 4 regidurías.²⁰

Cada uno de esos segmentos de población se subdividía a su vez en tres sub-bloques dependiendo de los Municipios con porcentajes de votación alta, media y baja.²¹ El propósito de esta medida de **paridad transversal** consistía, entonces, en garantizar la igualdad de condiciones en la participación política de hombres y mujeres que aspiran a las presidencias municipales, asegurando que las mujeres compitan en Municipios de poblaciones diversas, pero también bajo criterios de rentabilidad electoral.

El hecho de establecer una pormenorización en las reglas para la ocupación paritaria de los cargos públicos e, incluso, realizar subdivisiones dentro de los segmentos poblacionales buscaba garantizar, en mayor medida de lo posible, el acceso de las mujeres a los distritos de mayor población y con mayor com-

²⁰ Los bloques se ilustran con la siguiente tabla:

Bloques Poblacionales			
Número de Bloque	1	2	3
Regidurías por Municipio	8 a 18	6 a 7	4
Cantidad de Municipios	9	17	25

²¹ El modelo de postulación se ilustra con el siguiente diagrama:

Modelo de postulación previsto en los Lineamientos para Garantizar la Paridad de Género en las Elecciones de Diputaciones Locales y Ayuntamientos para el Proceso Electoral 2020-2021									
Bloques poblacionales									
Número de bloque	1			2			3		
Regidurías por Municipio	8 a 18			6 a 7			4		
	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
Cantidad de Municipios	3	3	3	6	6	5	9	8	8



petitividad y no sólo a aquellos con pocas o nulas posibilidades de obtener el triunfo.

Además, el esquema previsto en los lineamientos emitidos por el instituto electoral local no sólo permitía garantizar la paridad transversal en la postulación de candidaturas con parámetros objetivos, sino también dar cumplimiento a los fines de la reforma constitucional en materia electoral y mermar los obstáculos presentes con las cuotas de género para el acceso efectivo a los cargos de elección popular.

En virtud de lo anterior, tal como lo destacué en el proyecto que presenté a discusión del Tribunal Pleno, considero que el artículo **146 Bis 2 de la Ley Electoral Local** es claramente **regresivo** y, en consecuencia, es **inconstitucional**, pues establece únicamente dos bloques de competitividad para la postulación de las candidaturas para los Ayuntamientos, **sin contemplar una variable poblacional ni la competitividad electoral**.

Esta medida legislativa, a mi parecer, profundiza la brecha de género en materia de participación política en condiciones de igualdad. Por un lado, valida que los hombres sean los que se postulen en los Municipios con mayor rentabilidad electoral, esto es, con el porcentaje de votación más alto obtenido en las elecciones anteriores y, por ende, con mayores posibilidades de obtener el triunfo electoral. Por el otro, permite que las mujeres sean nuevamente relegadas a las últimas posiciones de cada uno de los bloques y, en consecuencia, se postulen para los Municipios menos competitivos y con menos posibilidad de ganar la elección.

Además, los dos grandes bloques de competitividad previstos en el artículo 146 Bis 2 representan un margen amplísimo de posibilidades en las postulaciones para las presidencias de los Municipios, pues no existen mayores restricciones que garanticen que las mujeres sean postuladas en aquellos Municipios con más posibilidades de ganar con base en los porcentajes históricos de votación a favor de su partido político, lo que redundaría en un perjuicio evidente en su derecho a la participación política y al ejercicio efectivo de un cargo de elección popular.

Es por ello que, a mi parecer, la subdivisión de los cincuenta y un Municipios por bloques poblacionales (población alta, media y baja), prevista en los lineamien-



tos emitidos por la autoridad electoral local, garantizaba que las mujeres también fueran postuladas en los Municipios de mayor población, donde su candidatura tuviera un mayor alcance al poder ser conocida por un mayor número de personas.

En suma, considero que el principio de paridad transversal exige que los modelos de postulación incluyan un criterio poblacional, pues de esta forma se garantiza que las mujeres compitan en aquellos Municipios con mayor población y no sólo en aquellas zonas menos pobladas y marginadas históricamente. El hecho de que las mujeres puedan postularse en Municipios donde mayoritariamente han gobernado hombres, como Monterrey o San Pedro Garza García, implica una afronta a la discriminación estructural que las ha situado fuera de los espacios de decisión.

Me parece que la participación política de las mujeres se invisibiliza cuando en los Municipios más poblados se les excluye de competir electoralmente para alcaldesas y, a su vez, se perpetúa la participación política exclusiva o mayoritaria de los liderazgos masculinos en estos puestos de poder. El solo hecho de competir permite visibilizar a las mujeres como parte de la vida pública del país y constituye un paso más hacia la igualdad sustantiva.

Por lo tanto, como propuse en el proyecto discutido en el Tribunal Pleno, considero que las medidas implementadas en los artículos 143 Bis 1 y 146 Bis 2 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León se tratan de una regresión al principio de paridad de género, por lo que debieron ser declaradas inconstitucionales.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de septiembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2021 Y SU ACUMULADA 37/2021, PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE YUCATÁN.



En la sesión pública de once de octubre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó invalidar diversos artículos de las Leyes de Ingresos de distintos Municipios del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal de 2021, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del referido Estado el veintiocho de diciembre de dos mil veinte.

La razón fundamental fue porque las normas controvertidas, que se refieren todas a derechos por servicios vinculados con el acceso a la información pública, vulneran el principio de gratuidad que rige al derecho de acceso a la información pública, así como el principio de proporcionalidad tributaria referente a los derechos por servicios, al no advertir alguna justificación reforzada sobre los montos precisados por el legislador de Yucatán respecto de los materiales utilizados como medio de entrega de la información pública.

Al respecto, debo aclarar que, como señalé en sesión, a diferencia de otros asuntos, en este caso coincido con la invalidez indirecta o por extensión a diversas normas no impugnadas, pero directamente relacionadas con las impugnadas y por contener el mismo vicio que las invalidadas.

Lo anterior, de conformidad con 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, y con apoyo en la jurisprudencia P./J. 32/2006, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "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."

En efecto, la fracción IV del artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chumayel, Yucatán para el ejercicio fiscal 2021, al referirse a la información entregada en memorias de almacenamiento USB, contiene el mismo vicio que las normas impugnadas e invalidadas de esas leyes que se refieren a los medios de almacenamiento disco compacto CD o disco versátil digital DVD; pues al igual que las controvertidas, no contemplan alguna justificación sobre los montos precisados por el legislador de Yucatán respecto de los materiales utilizados como medio de entrega de la información pública.

En conclusión, la invalidez indirecta se sustenta en la falta de motivación reforzada respecto del valor de los materiales, aunado a que al igual que en las normas controvertidas, no se previó la posibilidad de que el solicitante pudiera proporcionar el medio, no obstante que en las hipótesis referidas, no se debe cobrar el acceso a la información pública, únicamente esos medios de almacenamiento, siempre que se justifique su costo, lo que en el caso no sucedió.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 23/2021 y su acumulada 37/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo I, enero de 2022, página 346, con número de registro digital: 30341.

La tesis de jurisprudencia P./J. 32/2006 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, con número de registro digital: 176056.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 72/2022, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE JALISCO.

En sesión del quince de junio del dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 72/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco en contra de la porción normativa "*de persona mayor de edad*" del artículo 23, fracción VIII, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco,¹ que impedía el reconocimiento de la identidad de género de las infancias y adolescencias trans a través de sus documentos y registros de identidad.

Presento este voto a fin de explicar las razones por las cuales **voté a favor de la invalidez de la porción normativa impugnada, pero en contra de las consideraciones de la sentencia en que se realiza el examen de escrutinio estricto de dicha disposición**. A mi juicio, el test de escrutinio estricto debe ser aplicado únicamente por la distinción que hace la norma con base en el **género**, es decir, por el impacto diferenciado de la norma en las infancias y adolescencias trans con motivo de su identidad de género, categoría sospechosa y especialmente protegida por la Constitución General. Por otra parte,

¹ **Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco**

"**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. ..."



contrario a lo que sostiene la sentencia, considero que **la distinción que hace la norma no supera la segunda grada del test**. Me explico.

I. Consideraciones de la mayoría

En la sentencia, este Tribunal Pleno señala que la porción normativa impugnada **distingue con base en la edad**, en tanto prevé la atribución de los oficiales del Registro Civil del Estado de Jalisco de realizar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la 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.

Por otro lado, en la sentencia también se señala que 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.

A partir de ello, una mayoría de los Ministros y Ministras sostiene que este Tribunal Pleno debe someter la medida impugnada a **un examen de escrutinio estricto** en tres pasos² para determinar su constitucionalidad, debido a que la norma impugnada distingue con base en **la edad y el género, las cuales son, a su juicio, categorías sospechosas y, además, porque la disposición incide en el interés superior de la niñez**.

Así, al aplicar el test de escrutinio estricto, la sentencia señala que el objetivo del legislador al emitir la norma impugnada era la protección de la niñez, lo cual es una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, por lo que se supera la primera grada del test.

En cuanto a la segunda grada del test, la sentencia señala, por un lado, que se podría considerar que la distinción que hace la norma entre personas adultas

² En primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en una 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.



y personas menores de edad es una distinción arbitraria, pues seguramente habrá niños, niñas y adolescentes plenamente conscientes y maduras para tomar esa decisión y, por el otro, personas mayores de dieciocho años que tomen decisiones impulsivas. Sin embargo –de forma contradictoria–, también sostiene que, *"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"*, por lo que el examen sí supera la segunda grada del test de escrutinio estricto.

Finalmente, la sentencia determina que hay alternativas que tiene el legislador para respetar el derecho de la niñez y su autonomía progresiva, y al mismo tiempo establecer salvaguardas para cumplir con su obligación de proteger a los niños, niñas y adolescentes. Por tanto, limitar de manera absoluta el derecho de la niñez a que se reconozca su identidad de género autopercebida 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. De modo que la medida no supera la tercera grada del test y es inconstitucional.

II. Motivos de la concurrencia

Estoy de acuerdo en que la norma efectivamente detona la aplicación de un test de escrutinio estricto, aunque no por "edad" –lo cual por sí mismo es insuficiente para sospechar de una distinción discriminatoria, tratándose de la niñez– sino **por el impacto diferenciado en las infancias y adolescencias trans con motivo de su identidad de género, categoría sospechosa y especialmente protegida.**

Como se ha señalado, el test de escrutinio estricto se aplica en tres pasos. En primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en una 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.



Tal como he manifestado reiteradamente³ y también sostuve en la sesión pública en la que se discutió este asunto, bajo el test de escrutinio estricto, todas las normas que establecen parámetros mínimos de **edad** para el ejercicio de derechos serían inconstitucionales, pues una **medida de este tipo rara vez estaría estrechamente vinculada a su finalidad**, ya que el límite de edad siempre va a tener un grado de sub o sobre inclusividad. Por ello, la distinción nunca estará *totalmente* encaminada a la consecución del fin que se propone.

De modo que, cuando una norma establece un **mínimo de edad**, lo correcto es correr un test ordinario en dos pasos donde se establece la legitimidad del fin que se persigue con la medida y se determina si la medida es adecuada para alcanzar el fin que se propone.

Sin perjuicio de ello, como señalé, coincido en que en este caso la norma impugnada debía ser sometida a un escrutinio estricto por distinguir con base en el **género** de los niños, niñas y adolescentes.

También coincido con la sentencia en que la medida supera la primera grada del test, pues en este caso la medida buscaba proteger el interés superior de la niñez, una finalidad constitucionalmente imperiosa.

Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los Ministros y Ministras, considero que **la medida no está estrechamente vinculada a esa finalidad. De hecho, opera en contra del interés superior de la niñez.**

Por un lado, la norma hace imposible el reconocimiento de la identidad de género de las infancias y adolescencias trans, elemento constitutivo y constituyente de la persona,⁴ al imponer un límite absoluto al disfrute de este derecho. Como lo precisé en la sesión pública de tres de marzo de dos mil veintidós, en la que se discutió la acción de inconstitucionalidad 73/2021, el ejercicio de este derecho no puede atropellarse con base en prejuicios, estereotipos o generalizaciones, sino que **debe valorarse caso por caso con pleno respeto a la autonomía progresiva del niño, niña o niñe de que se trate, escuchando su opinión, y a la luz de su interés superior.**

³ Así lo sostuve, entre otras, en la sesión de veintidós de octubre de dos mil veinte, en la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad AI 89/2018; en las sesiones públicas de tres y siete de marzo de dos mil veintidós, en las que se discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 73/2021; y en la sesión pública del trece de junio de dos mil veintitrés, en la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 132/2021.

⁴ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, párrafo 98.



Además, en el contexto de discriminación estructural que padecen las infancias trans, **la norma perpetúa la violencia en su contra**, acentuando el riesgo de que sufran malos tratos, tortura, crímenes de odio y otras conductas transfóbicas, en perjuicio de sus derechos a la salud, integridad y vida.⁵

Finalmente, en tanto la identidad es *instrumental* para el ejercicio de otros derechos, **la norma coloca en riesgo los derechos a la educación, vivienda, seguridad social, libertad de expresión y asociación**.⁶

Al no superar la segunda grada del test de escrutinio estricto, la norma es discriminatoria e inconstitucional. Razones similares fueron adoptadas en la acción de inconstitucionalidad 73/2021 resuelta el siete de marzo de dos mil veintidós, precedente directamente aplicable a este asunto.

* * *

Con todo, celebro que, una vez más, este Alto Tribunal haya reafirmado con una sola voz que **no hay nada que curar**. Que la experiencia trans no es una enfermedad, sino una realidad que da cuenta de la diversidad humana. Que las infancias y adolescencias trans saben quiénes son y comprenden su lugar en el mundo; que no son homogéneas: son diversas y construyen su identidad, independientemente de cualquier tratamiento médico o norma legal. Que la identidad de género de los niños, niñas y niños trans es tan valiosa como cualquier otra, por lo que merece la misma protección constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 72/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo I, septiembre de 2023, página 207, con número de registro digital: 31752.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de septiembre de 2023.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 40/2018.

En sesiones de veintiocho de marzo, uno y dos de abril, de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de,

⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, párrafo 134.

⁶ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, párrafo 98.



entre otros, el artículo 192 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, que permite que los recursos acumulados en el fondo de ahorro sean afectados por adeudos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, como garantía solidaria con otros servidores públicos o por incurrir en responsabilidades con las entidades públicas patronales.

Si bien coincido con esta conclusión, considero que era innecesario el test de proporcionalidad con base en la jurisprudencia P./J. 130/2007,¹ como a continuación expongo.

El reclamo de la accionante consistió, esencialmente, en que el citado numeral permitía la afectación de prestaciones que eran inembargables frente a adeudos que no eran imputables al servidor público afiliado, pensionado o sus familiares, lo que se traducía en una violación al derecho a la seguridad social.

La mayoría en el Tribunal Pleno consideró que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos partió de una premisa errónea porque confundió el fondo de retiro que estaba en las cuentas individuales y era inembargable, con una prestación adicional que daba la ley al crear el fondo de ahorro en su numeral 192 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes. Enseguida realizó un test de proporcionalidad e invocó la jurisprudencia mencionada.

No comparto tal consideración en razón de que dicho fondo de ahorro es una prestación adicional que se entrega junto con sus rendimientos al trabajador al término del vínculo laboral, independiente de los recursos del fondo de ahorro para el retiro de las cuentas individuales destinados a las pensiones, por lo que la norma en cita no limita el derecho a la seguridad social.

En consecuencia, una vez acreditado que la accionante partió de una premisa incorrecta era innecesario realizar el test de proporcionalidad para ver si la medida en comento era constitucionalmente válida, idónea y necesaria, como tampoco apoyarse en la jurisprudencia ya citada.

¹ De rubro y localización: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.". 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su *Gaceta*; Tomo XXVI, diciembre de 2007; pág. 8.



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 40/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de octubre de 2019 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo I, octubre de 2019, página 636, con número de registro digital: 29073.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 40/2019.

En sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, el Tribunal 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 adelante "CNDH"), en contra del artículo 20 Bis, fracción I, de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres.¹ La CNDH argumentó que la porción normativa "*por nacimiento*" contenida en dicho precepto vulneraba los derechos a la igualdad y de trabajo. Además, alegó la falta de competencia del Congreso Local para establecer el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar cargos públicos.

La mayoría de los integrantes del Pleno determinó que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos no es irrestricta, pues encuentra su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios, es decir, que se encuentren vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o. y 32 de la Constitución Federal.

Derivado de lo anterior, se arribó a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento no corresponde a las entidades federativas, 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.

¹ **Artículo 20 Bis.** La Directora del Instituto propondrá a la Junta de Gobierno el nombramiento o remoción de la Coordinadora del Refugio, quien deberá cumplir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadana veracruzana o mexicana por nacimiento, con al menos cinco años de residencia en la Entidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; ..."



Concuero con la conclusión de la sentencia en el sentido de que los Congresos Locales carecen de la facultad de ampliar el catálogo de cargos que requieran la nacionalidad mexicana por nacimiento. Sin embargo, difiero en algunas de sus consideraciones por los siguientes argumentos.

Por un lado, comparto el razonamiento de la sentencia sobre la interrelación del artículo 1o. y el 32, segundo párrafo, de la Constitución Federal, para concluir que los Congresos Locales son incompetentes para ampliar el catálogo de puestos en los que se pide ser mexicano por nacimiento. Sin embargo, en mi concepto la incompetencia de los Congresos Locales se deriva, sobre todo, de que el segundo párrafo del mismo numeral 32 constitucional habla expresamente de los casos que señalen las leyes del Congreso de la Unión. En efecto, la disposición constitucional no se refiere a leyes en general (federales o locales), sino que acota la expresión a los ordenamientos de fuente federal. Por lo mismo estimo que no hay duda que, las leyes de las entidades federativas están expresamente excluidas para requerir la nacionalidad por nacimiento para los cargos que ellas regulan.

Por otro lado, me aparto de los razonamientos que hace la sentencia al retomar lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 87/2018 –fallada el siete de enero de dos mil veinte y en cuya discusión no participé– que se refieren a que la reserva de ciertas funciones para los mexicanos por nacimiento estaría justificada en los cargos estratégicos y prioritarios. Al respecto, me parece que los términos "estratégico" y "prioritario" son conceptos jurídicos cuya utilización debe ser meticulosa. Las áreas estratégicas a cargo del sector público y las prioritarias del desarrollo –en las que puede colaborar con los sectores social y privado– tienen un contenido jurídico determinado en los artículos 25, párrafos quinto y sexto, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Federal. En este sentido, al usarse estos términos, se puede llegar a concluir –de forma inadecuada– que sería constitucional reservar en general todos los cargos o puestos relacionados con estas actividades para los mexicanos por nacimiento.

En este sentido, reconozco que la referencia a los cargos y funciones prioritarias y estratégicas, cuando se discute la cuestión de la nacionalidad mexicana, no es algo novedoso en la sentencia a la que este voto se refiere. Dicha referencia viene desde el proceso de reforma constitucional publicada el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, sobre doble nacionalidad. Asimismo, los razonamientos de dicho proceso de reforma fueron retomados por la acción de inconstitucionalidad 48/2009 que discutió la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar diversos cargos regulados en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en la Ley de la Policía Federal, en ese entonces vigentes. Sin embargo, con-



sidero, en primer lugar, que la sentencia a la que este voto se refiere no trata de leyes federales (como aquel precedente), por lo que es innecesario referir los supuestos en los que dichos cargos pueden restringirse a nacionales por nacimiento. En segundo lugar, veo conveniente que, en su oportunidad, esta integración del Pleno revise el criterio de la acción de inconstitucionalidad 48/2009, dada la antigüedad del precedente y los cambios constitucionales que se han venido dando desde aquel fallo.

Por último, considero que la sentencia que se discute y sus precedentes inmediatos, que derivan de la acción de inconstitucionalidad 87/2018, hubieran sido una buena oportunidad para analizar si el Congreso de la Unión puede o no ampliar el catálogo de cargos y funciones para los que se requiere nacionalidad mexicana; si lo puede hacer de forma irrestricta, o bien en su caso, si el legislador federal debe cumplir ciertos estándares (por ejemplo, si es necesario que se trate de cargos que estén íntimamente relacionados con la defensa y ejercicio de la soberanía nacional en su vertiente externa). Sin embargo, ya que el Pleno no se pronunció sobre el particular en la acción de inconstitucionalidad 87/2018 ni en la sentencia a la que este voto se refiere, reservo el sentido de mi posicionamiento sobre la cuestión para el momento en que ésta sea discutida oportunamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 40/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1756, con número de registro digital: 29896.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 46/2019.

En sesión de veinticuatro de octubre del dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de, entre otros, el artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, en la porción normativa relativa a la tasa aplicable al derecho por servicio de alumbrado público causado por los propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como los propietarios de predios que hubieran obtenido un amparo.

La decisión mayoritaria se sustentó en que tal precepto viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria porque no se atiende al costo del servicio



que el Municipio proporciona para calcular el monto del tributo a cargo de los particulares, sino a elementos ajenos a la contribución, tal como el valor del inmueble. Además, se consideró que se trata de manera desigual a los gobernados al prever diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

Aunque comparto la decisión del Alto Tribunal respecto a la inconstitucionalidad del precepto, considero que la razón que sustenta esa decisión consiste en que de no eliminar tal porción normativa, efectivamente se otorgaría un trato distinto a los gobernados que se encuentran en igualdad de circunstancias. Lo anterior, porque en la misma ejecutoria el Pleno declaró inconstitucional el derecho por servicio de alumbrado público que contiene dicha disposición, aplicable al resto de los habitantes del aludido Municipio, por considerar que en realidad se trata de un impuesto por consumo de energía eléctrica cuya competencia es de la Federación.

De ahí que si no se eliminara el supuesto comentado, esto es, el derecho por servicio de alumbrado público causado por los propietarios o poseionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como los propietarios de predios que hubieran obtenido un amparo, se les otorgaría a éstos un trato distinto, en comparación con los gobernados que se verán favorecidos por la declaratoria de inconstitucional del supuesto general.

Asimismo, en el considerando décimo se analizó la constitucionalidad de diversas normas bajo el parámetro de regularidad aplicable a la materia de transparencia y acceso a la información pública, y se afirma que la Ley Federal de Derechos es un referente de los montos de las cuotas aplicables, razón por la que si alguna ley de ingresos municipal prevé una cuota mayor a la ahí prevista, sería inconstitucional. No comparto esa consideración en la medida en que la eventual inconstitucionalidad de las cuotas que prevén las distintas leyes de ingresos municipales no puede derivar del contenido de la Ley Federal de Derechos, sino de la eventual violación al artículo 6o. constitucional y los principios que reconoce relativos a la gratuidad del acceso a la información, pudiendo cobrarse únicamente los costos de los materiales de reproducción o su certificación.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 46/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo I, diciembre de 2021, página 221, con número de registro digital: 30287.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2020.

En sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos precisados en el segundo punto resolutivo de la ejecutoria, de diversas leyes de ingresos de diferentes Municipios del Estado de Durango, para el ejercicio fiscal dos mil veinte.

En el considerando quinto de la resolución se analizó la constitucionalidad de los preceptos que prevén el pago por concepto de derecho de alumbrado público. En relación con este apartado estimo que, si bien es cierto que en la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, Estado de Durango, no se establece el objeto de la contribución, ni los sujetos de la obligación tributaria, en el artículo segundo transitorio de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Durango se estableció que quedaba derogada la ley anterior, con excepción del capítulo XVIII relativo al servicio público de iluminación. Por lo que la ley de hacienda referida pudiera colmar el vacío legal de la ley de ingresos municipal, al señalar quiénes son los sujetos de la obligación tributaria. No obstante, dado que en ésta tampoco se define la base de la contribución, la norma continúa siendo violatoria del principio de legalidad tributaria.

Por otra parte, en el considerando sexto se analizó la constitucionalidad de las disposiciones que establecen cuotas por la reproducción de información pública en copia simple, certificada e impresiones, así como en medios magnéticos o electrónicos bajo el parámetro de regularidad constitucional aplicable a la materia de transparencia y acceso a la información pública.

Como parte de dicho parámetro se afirma que la Ley Federal de Derechos es un referente de los montos de las cuotas aplicables, razón por la que, si alguna ley de ingresos municipal prevé una cuota mayor a la ahí prevista, sería inconstitucional.¹

No comparto esa consideración en la medida en que la eventual inconstitucionalidad de las cuotas que prevén las distintas leyes de ingresos municipales no puede derivar del contenido de la Ley Federal de Derechos, sino de la eventual violación al artículo 6o. constitucional y de los principios que reconoce

¹ Página 48 del engrose.



relativos a la gratuidad del acceso a la información, pudiendo cobrarse únicamente los costos de los materiales de reproducción o su certificación.

Ahora bien, en el primer subapartado del aludido considerando se afirma que las tarifas previstas en las normas impugnadas son desproporcionales porque no guardan una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la prestación del servicio, ni con el costo que implica certificar un documento.²

Sin embargo, en la sentencia no se advierte cuál es el elemento de comparación o de investigación que soporta tal conclusión. Por esa razón me aparto de dicha consideración, pues estimo que para poder afirmar que las tarifas son desproporcionadas es necesario tener un elemento de comparación. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 15/2019,³ el Tribunal Pleno tomó como elemento de comparación los costos de las copias simples a partir de una búsqueda en Internet y, con base en éstos, sostuvo que las tarifas analizadas resultaban desproporcionales.

En relación con el segundo subapartado, si bien coincido con la propuesta me aparto de las consideraciones relativas a la manera de administrar los recursos económicos conforme al artículo 134 constitucional,⁴ pues las considero innecesarias para el análisis, dado que las normas se analizan a la luz del principio de gratuidad en materia de acceso a la información. Además, en los últimos precedentes se ha suprimido ese aspecto.

Tampoco comparto que como las normas violan el principio de gratuidad, en consecuencia, transgreden la prohibición de discriminar por razón de condición económica.⁵ Para llegar a esa conclusión deben agregarse razonamientos que demuestren la supuesta discriminación y no solamente invocarla como tal.

Por último, en el tercer subapartado se concluye que la norma impugnada tiene un efecto discriminatorio por razón de condición económica, en tanto que produce un efecto disuasivo en el ejercicio del derecho de acceso a la información para las personas que no puedan pagar la cuota establecida.⁶ Nuevamente

² Página 58 del engrose.

³ Resuelta en sesión de treinta de septiembre del dos mil diecinueve.

⁴ Página 60 del engrose.

⁵ Página 63 del engrose.

⁶ Página 68 del engrose.



me aparto de dicha conclusión, pues en ningún momento se analiza la norma a partir del artículo 1o. constitucional. Además, considero que no es argumento suficiente mencionar que el objetivo principal de incorporar el principio de gratuidad fue evitar la discriminación.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 93/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1870, con número de registro digital: 29899.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2020.

En sesión de ocho de octubre del dos mil veinte, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos precisados en el segundo punto resolutivo de la ejecutoria, de diversas Leyes de Ingresos de diferentes Municipios del Estado de Michoacán, para el ejercicio fiscal dos mil veinte.

En el considerando quinto, tema II, se analizó la constitucionalidad de los preceptos que prevén el pago por concepto de derecho de alumbrado público. En relación con este apartado, si bien comparto la conclusión asumida por el Tribunal Pleno en cuanto a la inconstitucionalidad de las normas controvertidas, me aparto de las consideraciones relativas al análisis de la fracción III de las distintas disposiciones, que se refieren a los usuarios no registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

El Pleno declaró inválida la fracción III por considerar que viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, pues no atiende al costo del servicio que proporcionan los Municipios para calcular el monto del tributo a cargo, sino a elementos ajenos a la contribución, tal como la superficie de los predios.

Respetuosamente no comparto dicha consideración. Estimo que la superficie puede ser un elemento a considerar para el cálculo del derecho por alumbrado público, ya que dependiendo de los metros del inmueble podría ser que le correspondan más o menos arbotantes o faroles públicos.



No obstante, comparto la decisión asumida por el Tribunal Pleno respecto a la inconstitucionalidad del precepto, pero porque considero que, de no eliminar tal porción normativa, efectivamente se otorgaría un trato distinto a los gobernados que se encuentran en igualdad de circunstancias. Lo anterior, porque en la misma ejecutoria se declaró inconstitucional el derecho por servicio de alumbrado público que contiene dicha disposición, aplicable al resto de los habitantes de los aludidos Municipios, por considerar que en realidad se trata de un impuesto por consumo de energía eléctrica cuya competencia es de la Federación.

De ahí que, si no se eliminara el supuesto comentado, esto es, el derecho por servicio de alumbrado público causado por los propietarios, posesionarios, usufructuarios o usuarios de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, se les otorgaría a éstos un trato distinto, en comparación con los gobernados que se verán favorecidos por la declaratoria de inconstitucionalidad del supuesto general.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 96/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 1065, con número de registro digital: 30009.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ PO-TISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2020 Y SU ACUMULADA 100/2020.

En sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, entre otras cosas, que no existieron violaciones con potencial invalidante en el proceso legislativo que dio lugar a la emisión de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal dos mil veinte, por lo que reconoció su validez, así como la de sus artículos 1 y 27, al haber sido aprobados conforme a las reglas de votación aplicables. Si bien comparto dicha conclusión, respetuosamente me aparto de las consideraciones siguientes:

En principio, no comparto que la reunión de veintiocho de diciembre del dos mil diecinueve haya implicado la reanudación de los trabajos legislativos iniciados



el tres de diciembre del mismo año, en que los diputados integrantes de las Comisiones respectivas emprendieron el estudio de la ley de ingresos estatal.¹ Aun cuando los diputados hayan recibido la documentación desde el tres de diciembre, el alcance que agregaba la contratación de deuda les fue turnado hasta el día veintiocho y discutido ese mismo día.

Tampoco considero argumento suficiente sostener que los diputados integrantes de las Comisiones tuvieron conocimiento de los ajustes efectuados en la iniciativa de la ley, porque en su reunión de veintiocho de diciembre se dio lectura a los cambios propuestos,² pues su simple lectura no conlleva que los diputados estuvieran en aptitud de discutirlos.

Estimo que la solución de esos eventuales vicios se encuentra en que el caso fue una excepción a las reglas que sigue el proceso legislativo local, que se justifica dadas las circunstancias particulares en que se dieron los hechos. Al rendir su informe el Poder Legislativo del Estado de Michoacán indicó que el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil veinte, razón por la que le resultaba indispensable realizar los ajustes correspondientes a la iniciativa de Ley de Ingresos de Michoacán entregada oportunamente, con el objetivo de cumplir con el artículo 5 de la Ley de Disciplina Financiera,³ lo cual se logró al momento en que el Poder Ejecutivo Local presentó el alcance respectivo el veintiséis de diciembre del año en cita.

¹ Página 87 del engrose.

² Página 89 del engrose.

³ **Artículo 5.** Las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas se deberán elaborar conforme a lo establecido en la legislación local aplicable, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; deberán ser congruentes con los planes estatales de desarrollo y los programas derivados de los mismos, e incluirán cuando menos lo siguiente:

"I. Objetivos anuales, estrategias y metas;

"II. Proyecciones de finanzas públicas, considerando las premisas empleadas en los Criterios Generales de Política Económica.

"Las proyecciones se realizarán con base en los formatos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable y abarcarán un periodo de cinco años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán y, en su caso, se adecuarán anualmente en los ejercicios subsecuentes;

"III. Descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas, incluyendo los montos de Deuda Contingente, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos;

"IV. Los resultados de las finanzas públicas que abarquen un periodo de los cinco últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión, de acuerdo con los formatos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable para este fin, y



Como se advierte, el gobernador de Michoacán no estaba en condiciones de realizar tal ajuste al momento de presentar su propuesta de ley de ingresos el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve. Por ello, es válido que lo haya hecho en alcance, pero sólo por esa circunstancia.

Por lo expuesto, también me aparto de las consideraciones expuestas en los párrafos 225 al 227 de la sentencia y coincido en reconocer la validez del artículo 27 de la ley de ingresos impugnada, pero porque nadie, en este caso el gobernador, está obligado a lo imposible, no porque el alcance haya seguido el procedimiento respectivo.

Finalmente, sobre el proceso legislativo, comparto que aun cuando no se advierte del Diario de Debates, ni del acta de la sesión extraordinaria en cuestión, la causa de urgencia que motivó la dispensa de la segunda lectura, tal violación no trascendió al grado de invalidar la ley de ingresos local, pues existen elementos suficientes para presumir la razón de urgencia.⁴

Estimo que la tesis P. L/2008⁵ del Tribunal Pleno robustece esa conclusión al reconocer que los criterios establecidos para analizar un proceso legislativo deben

"V. Un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, el cual como mínimo deberá actualizarse cada tres años. El estudio deberá incluir la población afiliada, la edad promedio, las características de las prestaciones otorgadas por la ley aplicable, el monto de reservas de pensiones, así como el periodo de suficiencia y el balance actuarial en valor presente.

"Las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas deberán ser congruentes con los Criterios Generales de Política Económica y las estimaciones de las participaciones y Transferencias federales etiquetadas que se incluyan no deberán exceder a las previstas en la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente.

"En los casos en que las Entidades Federativas aprueben sus Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos, después de la publicación de la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, las estimaciones de participaciones y Transferencias federales etiquetadas que se incluyan no deberán exceder a las previstas en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente.

"Para aquellas Transferencias federales etiquetadas, cuya distribución por Entidad Federativa no se encuentre disponible en el Presupuesto de Egresos de la Federación, las Entidades Federativas podrán realizar una estimación con base en los Criterios Generales de Política Económica, el monto nacional y la distribución realizada en ejercicios fiscales anteriores."

⁴ Párrafo 246 del engrose.

⁵ Tesis aislada P. L/2008, del Pleno de la SCJN, registro digital: 169437, Novena Época, materia constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717. "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."



aplicarse sin perder de vista que su regulación raramente es única e invariable, ya que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, por ejemplo, en este caso, la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancia que se presenta habitualmente.

En este asunto el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también declaró la invalidez de los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, sin lograr consideraciones mayoritarias durante la discusión del proyecto, por lo que comparto sólo algunas de las razones contenidas en la ejecutoria. En el caso particular, estas normas resultan inconstitucionales, pero no por un tema competencial sino por la manera en que está legislado el impuesto de extracción denominado ecológico.

En primer lugar, pareciera que no se trata de un impuesto de extracción. El artículo 34 impugnado establece que el objeto del impuesto es la extracción de los materiales pétreos ahí mencionados, mientras que el diverso 38 dispone que se genera el impuesto al configurarse el objeto, es decir, al momento en que se realiza la extracción del material grabado. Por su parte, el artículo 36 prevé que la base del impuesto es el volumen de metros cúbicos de material efectivamente extraído del suelo y subsuelo que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno, no así el que se extraiga conjuntamente con el material gravado. Hasta aquí parecería que existe congruencia entre el objeto y la base del impuesto, pues el objeto es la extracción y la base el volumen de metros cúbicos extraídos.

No obstante, el artículo 37 establece que la tasa se aplica a cada metro cúbico extraído y aclara que es del 3 % sobre el monto total de su enajenación, sin considerar impuestos. Lo anterior corrobora que no se trata de un impuesto de extracción, porque si el objeto es la extracción y la base el volumen de metros cúbicos extraídos, no se explica por qué la tasa se aplica al monto total de su enajenación. Más bien, pareciera que la base del tributo en realidad es el monto total de la enajenación y, por ende, su objeto es la enajenación del material extraído. Al existir discrepancia entre el objeto y la base, el impuesto resulta inconstitucional por violar la garantía de seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria.

Si ahí se detuviera el análisis, esto salvaría las inconsistencias que se pueden generar al aplicar este impuesto en la minería, porque mientras la persona física o moral no enajene, no paga el tributo y si está en aptitud de enajenar, des-



pués de haber separado los componentes, entonces pagaría el impuesto. Sin embargo, ocurre otro problema después.

El artículo 38 en su último párrafo prevé que cuando en el ejercicio fiscal no exista facturación, se deben tomar en cuenta las bitácoras, la autorización –licencias o permisos– o los demás documentos que permitan determinar el volumen extraído para calcular el impuesto, lo cual supone una total falta de seguridad jurídica.

En síntesis considero que, en este caso, no queda claro si el impuesto es sobre la enajenación o es un impuesto a la extracción cuando no se enajena el producto, y eso da lugar a toda una serie de interpretaciones y discrecionalidad por parte de la autoridad, donde no se aclara ni la base, ni el objeto del tributo. Por lo expuesto, me parece que no se puede señalar, como sí se hizo en los amparos en revisión discutidos en la Segunda Sala,⁶ si hay un aspecto invasivo al momento de legislar los elementos del tributo, y no en la competencia como tal del Estado.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 2675, con número de registro digital: 30016.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 40/2019.

En sesión pública de veintisiete de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de votos, la acción de inconstitucionalidad 40/2019, en la que determinó la invalidez de la porción normativa "por nacimiento", contenida en la fracción I del artículo 20 Bis de la Ley Número 613 que crea el Instituto Veracruzano de las Mujeres, adicionado mediante el Decreto Número 235, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, el seis de marzo de dos mil diecinueve.

⁶ Amparos en revisión 1071/2018, 888/2018, 27/2019, 140/2019 y 963/2018, resueltos por la Segunda Sala de la SCJN en sesiones de seis de febrero, trece de mayo y veintidós de abril, todas de dos mil veinte.



Dicho pronunciamiento, hecho en suplencia de la deficiencia de la queja, esencialmente retomó las consideraciones de la diversa acción de inconstitucionalidad 87/2018, en la que se argumentó que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

Para ello, se incorporaron distintas referencias al contexto y alcances de los artículos 1o. y 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nacionalidad, igualdad y no discriminación. Es precisamente lo último señalado, lo que da origen al presente voto concurrente, ya que, si bien compartí la invalidez de la norma impugnada, mi postura descansó esencialmente en el alcance del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforzado por lo plasmado en el diverso 116 de la propia Carta Magna.

Razones del voto concurrente

En primer lugar, respetuosamente, no creo que los conceptos de invalidez hayan sido fundados suplidos en su deficiencia; esto, toda vez que parte de los argumentos planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son, por sí, suficientes para declarar la invalidez de la norma.

Efectivamente, se lee lo siguiente:

"Adicionalmente, la Constitución Federal en su artículo 32, señala que exclusivamente el Congreso de la Unión puede determinar los cargos y funciones en los que se podrá requerir ser mexicano por nacimiento; por lo que las legislaturas locales no se encuentran constitucionalmente habilitadas para establecer dicha exigencia.

"Ello atendiendo a que, como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el poder reformador para exigirlo como un requisito de nacionalidad, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, aspectos estrechamente vinculados con aspectos federales.



"...

"Al respecto, ese Tribunal en Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, estimó que la facultad de configuración legislativa que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión y no a las legislaturas locales, contenida en el artículo 32 de la Constitución Federal, no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate, esto es, la exigencia de la reserva en comento para ocupar ciertos cargos que se establezca en ley del Congreso de la Unión debe perseguir fines u objetivos que sostiene el propio precepto constitucional y los diversos cargos y funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a quienes tengan esa calidad. Lo que encuentra correspondencia con diversos precedentes, en cuanto que el legislador podrá establecer 11 clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido."

En otro orden de ideas, debo decir que el artículo 32 de la Ley Fundamental contiene una hipótesis clara e inteligible con respecto a los supuestos en los que es posible reservar el ejercicio de determinados cargos y funciones a mexicanos por nacimiento, lo cual queda acotado a dos únicos casos:

- Los cargos y funciones considerados por disposición expresa de la Constitución Federal.
- Los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

Luego, respetuosamente creo que en el caso concreto de normas emitidas por los Congresos Locales, resulta innecesario acudir a una interpretación sistemática de los artículos 1o. y 32 constitucionales; esto, ya que ello sólo podría exigirse de existir falta de claridad en el último precepto citado, que es el que contiene una reserva muy precisa, que excluye a los Congresos Locales de la posibilidad de emitir leyes con ese contenido, en tanto que expresamente la previsión sobre la reserva en cuestión, está acotada a leyes de orden federal.

Incluso, estimo que la lectura del artículo 116 constitucional fortalece la claridad a la que me refiero, puesto que ese precepto menciona cargos locales que por disposición de la Constitución son susceptibles de incluir la reserva en cuestión, sin que, en dicho dispositivo, se faculte a los Congresos Locales a ampliar el catálogo de puestos para los que se puede imponer dicha condición.

No desconozco que es desde el artículo 1o. de la Constitución que se prohíbe la discriminación por origen nacional, y que de ese mandato también es posible derivar la imposibilidad de discriminar por otro tipo de condiciones, como



lo es en el caso, el no ser mexicano por nacimiento, sino por naturalización; no obstante, precisamente el artículo 32 constitucional contiene una reserva a la mencionada cláusula que me parece clara y que, en mi opinión, no exige en el caso de un estudio amplio de igualdad, en tanto que debe prevalecer la incompetencia derivada del citado numeral 32 para que los Estados legislen en la materia, ampliando los supuestos en los que es posible exigir la condición de mexicano por nacimiento para desempeñar determinados cargos o funciones.

Posiblemente, un estudio sistemático como el propuesto, podría ser útil para evaluar el alcance de la última parte del artículo 32 constitucional, en cuanto se refiere a lo que pueden o no contemplar en el tema las leyes federales; sin embargo, dicho estudio no me parece indispensable en este caso, y en cualquier caso, me reservo criterio sobre las conclusiones que un estudio de dicho tenor pudiese alcanzar.

En ese sentido, respetuosamente me separo de las consideraciones que hacen referencia al artículo 10. constitucional, a su interpretación sistemática con el diverso 32 de la Carta Magna y al desarrollo de los principios de igualdad y no discriminación; lo anterior, pues insisto, me parece suficiente para arribar a la invalidez de la norma impugnada, la incompetencia del Congreso Local derivada de la lectura estricta del artículo 32 constitucional, reforzada, en su caso, con el 116 de la Ley Fundamental.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 40/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1756, con número de registro digital: 29896.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 72/2022.

En sesión celebrada el quince de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 72/2022, promovida conjuntamente por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco, en la que se declaró 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,¹ reformado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de abril de dos mil veintidós. De acuerdo con esa disposición, las niñas, niños y adolescentes se encontraban excluidos de la posibilidad de solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida.

La sentencia –aprobada bajo mi ponencia– retoma la postura de la mayoría de los integrantes del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en un asunto similar, a saber, la acción de inconstitucionalidad 132/2021, resuelta en sesión de trece de junio de dos mil veintitrés.²

Conforme a dicho precedente, se desarrolla el parámetro de regularidad del derecho a la identidad de género; el contexto de la niñez trans en México y el mundo; así como el parámetro de regularidad en torno a la niñez y su derecho a la identidad de género autopercibida. Establecido esto, considerando que la disposición impugnada establece una distinción basada en la edad y en el género que impacta directamente el interés de las niñas, niños y adolescentes, se emprende un escrutinio estricto que consiste en definir si la medida bajo análisis: 1) tiene una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional; 2) se encuentra estrechamente vinculada con esa finalidad; y, 3) es la menos restrictiva para conseguir ese propósito.

En la ejecutoria se sostiene, fundamentalmente, que la distinción no supera la tercera grada del examen, pues a pesar de que tiene una finalidad constitucionalmente imperiosa que consiste en la protección de la niñez, y el requisito de mayoría de edad está estrechamente vinculado con esa finalidad, lo cierto es que no es la menos restrictiva, toda vez que el legislador pudo optar por procedimientos especiales para reconocer la identidad de género autopercibida de las niñas, niños y adolescentes en sus documentos de identidad, y a la vez salvaguardar su protección y autonomía progresiva.

Si bien en general coincido con la metodología y la mayoría de las consideraciones de la sentencia, mi posicionamiento concurrente obedece a que, a mi juicio,

¹ **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."

² En ese precedente se declaró la invalidez de la porción normativa "mayores de edad" del párrafo primero del artículo 144 Ter del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.



la disposición cuestionada establece una distinción basada en la edad que tiene impacto directo en el interés superior de la niñez y la adolescencia, pero no se trata propiamente de una distinción con motivo del género, como lo consideró la mayoría; además, como lo desarrollé con mayor amplitud en el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 73/2021,³ considero que este tipo de medidas legislativas ni siquiera superan la primera grada del escrutinio estricto, pues no puede considerarse, *a priori*, que resultan acordes con el interés superior de las infancias y adolescencias.

Es así, porque no advierto razones claras y suficientes para sostener que dejar fuera a las niñas, niños y adolescentes de la posibilidad de solicitar ante las oficinas del Registro Civil el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de su identidad de género encuentre respaldo en la protección de su interés superior.

En este sentido, tomando en cuenta que en la Opinión Consultiva OC-24/17,⁴ la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que las niñas, niños y adolescentes son titulares de los mismos derechos que los adultos y cuentan con las medidas especiales de protección previstas en el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño,⁵ estimo que distinciones como la analizada en este caso ignoran que las personas menores de dieciocho años

³ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de siete de marzo de dos mil veintidós. En ese precedente se declaró la invalidez del artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla, en el que se establecía el requisito de 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 autopercebida.

⁴ De 24 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Costa Rica, "Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos".

⁵ **Artículo 19.**

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

"2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial."



también son titulares del derecho a la identidad de género que, entre otras cosas, se traduce en que la información asentada en los documentos en los que consta el nombre y género –como el acta de nacimiento– coincida con la percepción que cada individuo tiene de sí, y que en caso de que no haya esa correspondencia, exista la posibilidad de modificarlos.⁶ Es importante destacar que, bajo mi entendimiento, tratándose de niñas, niños y adolescentes, cualquier procedimiento de rectificación necesariamente habrá de tomar en cuenta su opinión y su grado de desarrollo, así como su edad cronológica y madurez mental, con el objeto de prevenir cualquier forma de error o abuso.

A partir de lo anterior, considero que normas como la combatida en esta acción de inconstitucionalidad no son coherentes con el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, ya que se les coloca en una posición vulnerable, en tanto supone negar la realidad que viven las infancias y adolescencias trans y, en el mejor de los casos, postergan la posibilidad de que vean materializado un derecho (hasta cumplidos los dieciocho años), con todas las consecuencias desfavorables que ello puede traer consigo.

Sumado a esto, no identifico información que ponga de manifiesto que el reconocimiento de la identidad de género autopercebida en beneficio de las niñas, niños y adolescentes les genere un riesgo especial o los prive de beneficios; por el contrario, se trata del ejercicio de un derecho. En este sentido, por ejemplo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha identificado que las personas LGBT, así como las que no tienen acceso al reconocimiento legal del género preferido, generalmente son objeto de discriminación y sufren diferentes niveles de violencia.⁷

Es por estas razones esenciales que en el caso me posicioné por la invalidez de la disposición impugnada; sin embargo, a diferencia de lo considerado por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, estimo que se trata de una distinción que no supera la primera grada del escrutinio estricto de constitucionalidad.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 72/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo I, septiembre de 2023, página 207, con número de registro digital: 31752.

⁶ Esto ya ha sido reconocido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 1317/2017, resuelto el 17 de octubre de 2018.

⁷ Véase el Informe A/HRC/29/23.



El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de septiembre de 2023.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2021, PROMOVIDA POR SENADORES Y SENADORAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

En sesión de siete de abril de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 64/2021, promovida por diversos senadores y senadoras del Congreso de la Unión, en la que se impugnó el Decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado el nueve de marzo de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación.

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con el reconocimiento de validez del artículo 3, fracciones XII, XII Bis y XIV, de la citada ley, lo hice a partir de una metodología y razones diferentes, mismas que en mi opinión también llevaban a reconocer la validez de los diversos artículos 3, fracción V, inciso b); 4, fracción VI, en sus porciones normativas "*unitarios*" y "*garantizando, en primera instancia, los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física y, en segundo término, el suministro de energías limpias*"; 26, 53, 101 y 108, fracción VI, todos de la Ley de la Industria Eléctrica. Estos últimos, respecto de los cuales se desestimó la acción de inconstitucionalidad al no alcanzar la mayoría calificada para declarar su invalidez.

Como expondré a continuación, desde mi perspectiva el sistema normativo impugnado—conformado por las normas mencionadas previamente— si bien incide *prima facie* en el derecho constitucional a la competencia económica, resulta constitucional en tanto supera un *test de proporcionalidad*. Ello es así, toda vez que se trata de una medida que en su conjunto, persigue un fin legítimo, es idónea, necesaria y proporcional, a la luz de los elementos y la evidencia empírica con la que contaba este Tribunal Constitucional.

A fin de explicar esta postura, a continuación haré referencia al criterio mayoritario y posteriormente a la forma en la que considero se debió resolver el presente asunto.

I. Criterio del Tribunal Pleno

En el primer apartado de fondo de la sentencia mayoritaria se analizaron diversas porciones normativas de la Ley de la Industria Eléctrica relacionadas con



el *orden de despacho* del Sistema Eléctrico Nacional. Entre otros temas, se analizó la regulación de *Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física*; el establecimiento de costos de producción basado en costos de valor unitario; así como los *contratos legados* para el suministro básico y de las centrales eléctricas legadas.

En relación con estos temas, una mayoría consideró que la inclusión de los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física, así como de los contratos legados para el suministro básico no resultaba violatoria a la libre competencia y concurrencia, toda vez que los mismos tienen como objetivo legítimo la mejora en la seguridad de despacho de energía eléctrica.

En primer lugar, en cuanto a los contratos con *compromiso de entrega física*, el pleno refirió que éstos pueden ser celebrados por cualquier *suministrador de servicios básicos*, sea privado o público y no implican una carga excesiva para los generadores que los pudiera desplazar del mercado. Ello, pues estos últimos deben asegurar en todo momento la entrega de la energía, aún si ello implica conseguirla mediante un tercero. En este sentido, el Pleno concluyó que la inclusión de tales contratos en el artículo 3, fracciones XII y XII Bis, de la Ley de la Industria Eléctrica,¹ no otorgaba una ventaja indebida a la Comisión Federal de Electricidad.

En segundo lugar, en cuanto a los contratos legados para el suministro básico, el Pleno advirtió que se trata esencialmente de contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física, con la particularidad de que son celebrados por suministradores de servicios básicos con centrales legadas, las cuales pueden ser tanto aquellas que son propiedad de los organismos del Estado, como aquellas en las que participan los productores independientes. En ese

¹ Ley de la Industria Eléctrica

"Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: ...

"XII. Contrato de Cobertura Eléctrica: Acuerdo entre Participantes del Mercado mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o Productos Asociados en una hora o fecha futura y determinada, o a la realización de pagos basados en los precios de los mismos. **Exclusivamente los Suministradores de Servicios Básicos podrán celebrar Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física; ...**

"XII Bis. Contrato de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física: Acuerdo entre un Suministrador de Servicios Básicos y un Generador mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o Productos Asociados en una hora o fecha futura y determinada, con el compromiso de realizar la entrega física de la energía, Servicios Conexos o Potencia establecidos, y para lo cual el Generador presentará al CENACE los programas de generación de las Centrales Eléctricas que formen parte del Contrato mediante ofertas de programa fijo en el Mercado Eléctrico Mayorista, conforme a las Reglas del Mercado."



sentido, la mayoría concluyó que el artículo 3, fracción XIV, de la Ley de la Industria Eléctrica² tampoco otorgaba un beneficio indebido a un sector del mercado que desplazara a los demás, por lo que la norma no constituía una violación a la libre competencia y concurrencia. De esta manera, el Pleno reconoció la validez del artículo 3, fracciones XII, XII Bis y XIV, de la Ley de la Industria Eléctrica.

No obstante, al analizar los artículos 3, en su diversa fracción V, inciso b);³ 4, fracción VI, en sus porciones normativas "*unitarios*" y "*garantizando, en primera instancia, los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física y, en segundo término, el suministro de energías limpias*";⁴ 26,⁵ 53,⁶ 101,⁷ y 108,

² "**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: ...

"**XIV.** Contrato Legado para el Suministro Básico: Contrato de Cobertura Eléctrica que los Suministradores de Servicios Básicos tendrán la opción de celebrar, con precios basados en los costos y contratos respectivos, que abarcan la energía eléctrica y Productos Asociados de las Centrales Eléctricas Legadas y las Centrales Externas Legadas, **con compromiso de entrega física.**"

³ "**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: ...

"**V.** Central Eléctrica Legada: Central Eléctrica que no se incluye en un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente o usos propios continuos, y:

"**a)** Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado, y

"**b)** Cuya construcción y **entrega sea con independencia de su modalidad de financiamiento.**"

⁴ "**Artículo 4.** ...

"**VI.** Ofrecer energía eléctrica, potencia y Servicios Conexos al Mercado Eléctrico Mayorista basado en los costos de producción **unitarios** conforme a las Reglas del Mercado, **garantizando, en primera instancia, los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física y, en segundo término, el suministro de energías limpias**, entregando dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del CENACE."

⁵ "**Artículo 26.** Los Transportistas y los Distribuidores son responsables de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución y operarán sus redes conforme a las instrucciones del CENACE, **quien considerará la prioridad en el uso de estas redes para el despacho de las Centrales Eléctricas Legadas y las Centrales Externas Legadas con compromiso de entrega física.** Para el mantenimiento de la Red Nacional de Transmisión y de los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista, los Transportistas y los Distribuidores se sujetarán a la coordinación y a las instrucciones del CENACE."

⁶ "**Artículo 53.** Los Suministradores de Servicios Básicos **podrán celebrar** Contratos de Cobertura Eléctrica a través de subastas que llevará a cabo el CENACE. Los términos para llevar a cabo dichas subastas y asignar los Contratos de Cobertura Eléctrica respectivos se dispondrán en las Reglas del Mercado."

⁷ "**Artículo 101.** Con base en criterios de Seguridad de Despacho y eficiencia económica, el CENACE determinará la asignación y despacho de las Centrales Eléctricas, de la Demanda Controlable y de los programas de importación y exportación. Dicha asignación y despacho se ejecutará independientemente de la propiedad o representación de las Centrales Eléctricas, la Demanda Controlable u ofertas de importación y exportación. **Lo anterior, considerando los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física.**"



fracción VI,⁸ de la Ley de la Industria Eléctrica, una mayoría de Ministros y Ministras se pronunció por su inconstitucionalidad. Sin embargo, al no alcanzarse una mayoría calificada de ocho votos como lo exige la Constitución para declarar la invalidez de una disposición normativa en este tipo de medios de control, la acción de inconstitucionalidad se *desestimó* respecto de dichos preceptos.

II. Razones del voto concurrente

Como adelanté, en el caso estuve de acuerdo con el reconocimiento de validez del artículo 3, fracciones XII, XII Bis y XIV, de la Ley de la Industria Eléctrica. Sin embargo, lo hice por razones y argumentos distintos a los de la mayoría, los cuales, a mi juicio, también conducían a reconocer la validez de los artículos 3, fracción V; 4, fracción VI, en las porciones normativas indicadas previamente; 26, 53, 101 y 108, fracción VI, del mismo ordenamiento, respecto de los cuales se desestimó la acción.

Con todo, antes de desarrollar estos argumentos, dada la relevancia y complejidad del asunto, estimo necesario precisar previamente cuál es el papel constitucional que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a desempeñar en casos como éste, en los que se controvierte una ley que incide en aspectos de política económica y energética.

Para empezar, es importante destacar que nuestra Constitución no impone un determinado modelo económico por encima de otro. *La nuestra es una Constitución plural*. Su vocación es sentar los acuerdos fundamentales que nos permitan vivir libre e igualitariamente en comunidad, a pesar de nuestras diferencias de opinión, anhelos, necesidades y puntos de vista. El Texto Constitucional consagra una visión profundamente democrática del desarrollo y una visión claramente plural, con la finalidad de alcanzar un crecimiento integral y sostenible, con libertades y justicia social, con dignidad para todos los individuos, grupos y clases sociales.⁹ En otras palabras: *un desarrollo capaz de transformar la vida de las personas, y no solamente los mercados o las economías*.

⁸ "Artículo 108. El CENACE está facultado para: ...

"VI. Recibir las ofertas y calcular los precios de energía eléctrica y Productos Asociados que derivan del Mercado Eléctrico Mayorista, **y recibir los programas de generación y consumo asociados a los Contratos de Cobertura con compromisos de entrega física**, de conformidad con las Reglas del Mercado."

⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que,



Como señaló el Juez de la Corte Suprema de Estados Unidos, Oliver Wendell Holmes Jr., en su célebre voto del *Caso Lochner versus Nueva York* de 1905: "[u]na Constitución no busca incorporar una teoría económica particular. Ni el paternalismo ni el *laissez-faire*. Una Constitución está hecha para un pueblo con puntos de vista fundamentalmente distintos. El accidente de que nos encontremos en la Constitución con ciertas opiniones que nos resultan naturales y familiares, o novedosas, o incluso desconcertantes, no debe nublar nuestro juicio sobre la cuestión de si las leyes que integran estos puntos de vista vulneran la Constitución."

Por ello, cuando el legislador democrático elige una medida para hacer realidad esta visión, nuestra labor no puede consistir en evaluar la pertinencia de su diseño, las bondades del modelo económico adoptado, la conveniencia de su regulación, y menos aún su coincidencia con nuestra ideología o preferencias particulares. Como Jueces constitucionales, *nuestra labor es interpretar la Constitución con independencia e imparcialidad, y con base en ello decidir si la medida impugnada vulnera sus postulados.*

En el presente caso, la cuestión a dilucidar consistía en determinar si los preceptos reformados de la Ley de la Industria Eléctrica –los cuales, como se dijo, introdujeron diversas modificaciones en torno al llamado *orden de despacho* eléctrico– eran contrarios a los principios constitucionales en materia energética, establecidos mediante la reforma constitucional del año dos mil trece. Para ello, era necesario dilucidar en primer lugar si dicha reforma impuso un diseño normativo *único* o si, por el contrario, el legislador democrático contaba con un abanico más amplio de opciones regulatorias a fin de dar cumplimiento a tales postulados.

De la revisión de las modificaciones constitucionales de dos mil trece y de los trabajos legislativos, se advierte que la intención del Poder Reformador de la Constitución fue implementar en México un *nuevo diseño constitucional* en materia energética y abrir a la participación privada los sectores de "generación" y "suministro" de energía eléctrica, los cuales estaban reservados al Estado. Esto último, con la finalidad de generar un entorno de mayor *competitividad* que ayudara a modernizar el mercado eléctrico nacional. No obstante,

mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. ..."



la reforma también mantuvo la exclusividad del Estado en la *planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional*, así como en las actividades relacionadas con los sectores de "transmisión" y "distribución" de energía eléctrica. Todo lo cual quedó plasmado expresamente en los artículos 27, párrafo sexto y 28 constitucionales.¹⁰

Ahora bien, de la lectura de la citada reforma no se advierte que el Poder Reformador hubiere introducido alguna disposición expresa que ordenara al legislador secundario observar determinadas reglas en torno al llamado *orden de despa-*

¹⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 27. ...

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. **Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.**"

"Artículo 28. ...

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; **la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica**, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

" ...

"El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y **Comisión Reguladora de Energía**, en los términos que determine la ley. ..."



cho, el modelo basado en *costos marginales*, los *contratos legados* o sobre el *sistema de subastas*. Por el contrario, se aprecia más bien que el Poder Reformador se limitó a establecer los *principios básicos y generales* que deberán regir el Sistema Eléctrico Nacional. Consecuentemente, al no existir reglas específicas ni un modelo *único* en torno a estas cuestiones, lo que a mi juicio había que dilucidar era entonces si la política energética adoptada por el legislador es coherente con tales principios básicos. Ello, aun cuando el nuevo enfoque adoptado en la ley fuera diferente al originalmente adoptado por el legislador en dos mil trece.

En su demanda, los accionantes argumentaron que la reforma a los artículos antes mencionados resultaba violatoria del *derecho constitucional a la competencia económica*, consagrado en el artículo 28 de la Constitución, en relación con los principios constitucionales que rigen el sistema eléctrico nacional. Ello, pues al modificar el esquema de despacho, los contratos legados y el sistema de subastas, la reforma beneficia sólo a uno de los actores del mercado: la *Comisión Federal de Electricidad (CFE)* y sus empresas subsidiarias; lo que en su opinión resultaba contrario a la idea de un mercado abierto y libre competencia que buscó la reforma de 2013.¹¹

Como ya mencioné, una de las finalidades de la reforma fue abrir efectivamente los sectores de generación y suministro al sector privado a fin de generar una mayor *competencia económica*. Por tanto, para responder el planteamiento de los accionantes había que analizar si, en efecto, las normas impugnadas suponían una intervención *prima facie* a la competencia económica y la libre concurrencia en tales sectores, pues en caso de que la respuesta fuera afirmativa tendría entonces que determinarse si la medida adoptada por el legislador democrático se encuentra justificada a la luz de un *test de proporcionalidad*.

En efecto, como he sostenido en numerosas ocasiones, la mayoría de los principios y derechos constitucionales, especialmente aquellos que otorgan *libertades* –como el derecho al libre desarrollo de la personalidad,¹² la libertad de comercio,¹³ la libertad de trabajo,¹⁴ así como el derecho a la competencia y a la libre

¹¹ Páginas 85-97 de la demanda.

¹² Amparo en revisión 237/2014, resuelto por la Primera Sala el cuatro de noviembre de dos mil quince.

¹³ Amparo en revisión 163/2019, resuelto por la Primera Sala el treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho.

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 85/2018, resuelta por el Pleno el veintisiete de enero de dos mil veinte.



conurrencia—¹⁵ *no son absolutos*. De acuerdo con la teoría constitucional que ha venido adoptando la Suprema Corte en los últimos años, debe distinguirse entre el contenido *prima facie* de los derechos constitucionales (es decir, su alcance o "*scope*") y sus *límites*.¹⁶ Bajo este enfoque, se admite que el Estado puede limitar válidamente tales libertades, siempre y cuando lo haga a través de una ley expedida por el legislador democrático y se trate de una medida *proporcional*, es decir, *persiga un fin legítimo, sea idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto*, en atención a los principios y valores en juego.

En el caso, como se dijo, las normas impugnadas se refieren en esencia a lo siguiente: **(i)** el nuevo esquema de *prioridad en el despacho* en función de contratos de entrega física (artículos 3, fracciones XII y XII Bis; 4, fracción VI; 53; 101 y 108, fracción VI); **(ii)** el sistema de *precios unitarios* (artículo 4, fracción VI); y, **(iii)** el sistema de centrales y contratos *legados* (artículos 3, fracciones V y XIV; y 26). En conjunto, tales medidas están diseñadas para fortalecer a la CFE, la cual a partir de dos mil trece es un competidor más en los sectores de generación y suministro de energía, por lo que efectivamente suponen una intervención en el contenido *prima facie* del derecho a la competencia económica y a la libre concurrencia, previsto en el artículo 28 constitucional.

Con todo, como dije, ello no significa que por ese solo hecho las medidas deban ser declaradas inconstitucionales. Como expliqué, la competencia económica y la libre concurrencia, como muchos otros derechos o principios constitucionales, no es absoluta; menos aun cuando se trata del sector de la industria eléctrica, en la que algunos de sus componentes constituyen un "área estratégica" y cuyo desarrollo corresponde exclusivamente al Estado. En todo caso, a fin de determinar si la intervención legislativa es constitucional, debe aplicarse, como dije, un *test de proporcionalidad*. Así lo he sostenido en muchas otras ocasiones. En las *acciones de inconstitucionalidad 63/2016*¹⁷ y *13/2017*,¹⁸ por ejemplo, afirmé claramente que el legislador democrático puede restringir el derecho a la competencia y a la libre concurrencia, *siempre y cuando las medidas adoptadas superen un test de proporcionalidad*, a partir del cual se deter-

¹⁵ Voto particular y concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, relativo a la acción de inconstitucionalidad 63/2016.

¹⁶ Esto es lo que en un sector de la doctrina comparada se conoce como la *teoría moderna de los derechos fundamentales o el modelo global de constitucionalidad*. Véase "Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y restricciones" de Aharon Barak (Palestra, 2017) y "*The Global Model of Constitutional Rights*" de Kai Moller (Oxford University Press, 2012).

¹⁷ Resuelta por el Pleno en sesión de veinticinco de mayo de dos mil diecisiete.

¹⁸ Resuelta por el Pleno en sesión de dieciséis de octubre de dos mil dieciocho.



mine si la medida persigue un fin constitucionalmente legítimo, si es idónea, necesaria y proporcional.

En ese orden de ideas y como no podría ser de otra manera, al llevar a cabo éste análisis las y los operadores jurídicos debemos tomar en consideración que la competencia económica *no es el único valor* a tutelar, sino que suelen entrar en juego muchos otros fines y objetivos igualmente constitucionales, como la *confiabilidad* y la *seguridad del sistema eléctrico nacional*, la *accesibilidad* al servicio público de energía eléctrica, la *sustentabilidad*, entre otros.¹⁹ Para ello, debemos partir siempre y en todo momento de la base de que la labor del legislador democrático consiste en armonizar o encontrar un justo equilibrio entre todos estos principios. En suma: el hecho de que la reforma de dos mil trece haya abierto ciertas actividades a la competencia económica, no significa que ésta sea absoluta, que sea el único valor a perseguir o que deba prevalecer siempre y en todo momento frente a otros fines y valores igualmente inconstitucionales.

Pues bien, como ya señalé, a mi juicio, el sistema normativo impugnado en el caso analizado en forma sistemática, sí supera un *test de proporcionalidad*, en tanto la incidencia que tiene en la competencia y la libre concurrencia persigue un fin legítimo, a través de medidas idóneas, necesarias y proporcionales. Se explica:

i. Consecución de un fin legítimo. De la exposición de motivos del Decreto impugnado se desprende que la intención del legislador democrático fue, entre otros, garantizar la *confiabilidad* y la *seguridad del sistema eléctrico*, a través de diversas medidas, incluyendo el fortalecimiento de la Comisión Federal de Electricidad.²⁰

¹⁹ "Esa decisión política fundamental tiene su razón de ser en el hecho de que se trata de una actividad de importancia y trascendencia capital, pues tiene que ver con la necesidad de **garantizar la calidad y confiabilidad del sistema eléctrico nacional**; siendo ello una condición sine qua non para la preservación de la **seguridad energética** de los mexicanos y la realización de los objetivos inherentes a la seguridad nacional." ... "Esta propuesta tiene por objeto **fomentar un mercado de competencia igualitario que reconozca la generación de energía eléctrica a partir de energías limpias** para todos los generadores, bajo condiciones equitativas independientemente de su fecha de entrada en operación comercial." Exposición de motivos de la iniciativa del Poder Ejecutivo Federal, p. VII.

²⁰ "En virtud de lo anterior, resulta urgente profundizar en los cambios ya iniciados en esta materia, a fin de fortalecer a la empresa productiva del Estado, CFE, para beneficio del interés Nacional, cuyo carácter estratégico en la **confiabilidad** del sistema eléctrico es indispensable para sostener el compromiso de largo plazo con el pueblo de México, consistente en no incrementar las tarifas de electricidad, así como garantizar la seguridad energética como pieza estratégica del concepto superior de la seguridad nacional." Exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal, p. II.



Al respecto, es indudable que contar con un acceso confiable seguro y continuo al servicio de energía eléctrica no es sólo un fin constitucionalmente válido, sino que se trata incluso de un *fin constitucionalmente imperioso*, pues implica una condición necesaria para el ejercicio de muchos derechos fundamentales. Así lo reconoció incluso la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el *amicus curiae* presentado en este asunto, al señalar que se trata de un elemento vinculado y del cual depende íntimamente el derecho de todas las personas a una *vida digna*, pues el acceso a la energía eléctrica es "*un factor imprescindible para disfrutar de un nivel de vida adecuado y para la mejora continua de las condiciones de existencia*".²¹

Consecuentemente, dado que las normas impugnadas persiguen un fin constitucionalmente válido, lo siguiente que debemos analizar es si la medida es idónea, necesaria y proporcional, en atención a los bienes jurídicos en juego.

ii. Idoneidad. Esta Suprema Corte ha señalado en diversas ocasiones que para evaluar la idoneidad de una medida es necesario determinar si existe una *relación empírica* entre ésta y el fin legítimo que se persigue. Para ello, basta con que la medida contribuya *en algún modo y en algún grado* a lograr el propósito que busca el legislador, en función de la evidencia científica disponible o

²¹ "Resulta a todas luces evidente que, transcurrido casi un cuarto del Siglo XXI, el acceso al suministro eléctrico es un factor imprescindible para disfrutar de un 'nivel de vida adecuado' y para la 'mejora continua de las condiciones de existencia ... el derecho a un nivel de vida adecuado tiene estrecha relación de interdependencia e indivisibilidad con el derecho a la vida, en particular si se considera a este derecho ... como el derecho al desarrollo de una vida digna, que impone correlativas obligaciones positivas."

"... a la luz de la creciente dependencia de la vida humana de bienes y servicios que requieren energía eléctrica, el acceso a energía eléctrica constituye una de aquellas condiciones que garantizan una vida digna."

"... en sentido convergente, **el acceso a energía eléctrica es un componente fundamental de otros derechos, en particular –aunque no exclusivamente– de índole económica, social y cultural.** ... el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha destacado como uno de los elementos componentes del derecho a una vivienda adecuada ..."

"... El acceso al suministro eléctrico es un factor fundamental para asegurar la disponibilidad y calidad de los establecimientos, bienes y servicios de salud, elementos componentes del derecho a la salud, y de la disponibilidad y adaptabilidad de las instalaciones y programas educativos, elemento componente del derecho a la educación. ... puede jugar también un papel importante para lograr la efectiva vigencia de otros derechos humanos, como el derecho al agua –en el que cumple un papel importante en el bombeo y extracción, acumulación en tanques y calentamiento– y el derecho a la alimentación adecuada –en el que cumple un papel importante en la elaboración, preparación y conservación de alimentos. ..."

Amicus curiae de la **Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos** (páginas 2 a 6).



convicciones sociales generalmente aceptadas.²² En otras palabras: debe verificarse que exista una *relación racional* entre la medida y el fin propuesto.

Al hacer este examen debe tomarse en consideración, además, que tratándose de ámbitos en los que el legislador democrático cuenta con un amplio margen de libertad configurativa –como es el caso de la política económica o energética–, éste cuenta también con un mayor *margen de acción epistémica*, lo que implica que en aquellos casos en los que exista *incertidumbre* sobre las premisas empíricas en las que se apoya, deberá entenderse que existe a su favor la *presunción* de que éstas son verdaderas. Así lo he sostenido en otros asuntos relacionados con la política criminal y la política fiscal, como son el amparo directo en revisión 181/2011²³ y mi voto concurrente en la acción de inconstitucionalidad 103/2016.²⁴

Tal precisión resulta especialmente cierta en este caso, toda vez que se trata de una materia extremadamente técnica y compleja en la que el legislador suele estar mejor posicionado y legitimado para elaborar y evaluar las políticas públicas aplicables a ese sector. Así, ante la eventual incertidumbre o falta de certeza sobre las premisas empíricas, las medidas adoptadas por el legislador deberán estimarse en principio idóneas para la consecución de los fines perseguidos, salvo que exista evidencia que demuestre que éstas parten de premisas manifiestamente falsas.

En el caso, considero que las modificaciones implementadas por el legislador en relación con el nuevo sistema de despacho y adquisición de energía eléctrica cumplen en su conjunto con esta grada, en tanto se dirigen a cumplir en algún grado y en alguna medida los objetivos propuestos por el legislador democrático, sin que exista evidencia en sentido contrario. Ello es así, entre otras razones, pues al establecer un esquema de asignación y despacho que en su conjunto, prioriza los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física –tal como lo establece el artículo 4, fracción VI, de la ley impugnada– es razonable estimar que el modelo diseñado por el legislador contribuye en algún modo y en algún grado a contar con un sistema eléctrico nacional confiable y seguro. Ello, en la medida que al obligar a los generadores a entregar la energía conforme a ofertas de programa fijo, la medida puede contribuir a reducir razonablemente los riesgos de interrupción o falta de entrega de energía que podrían ocasionarse bajo otro tipo de esquemas.

²² Amparo en revisión 237/2014, resuelto por la Primera Sala en sesión de cuatro de noviembre de dos mil quince.

²³ Resuelto por la Primera Sala en sesión de seis de abril de dos mil once.

²⁴ Resuelta por Pleno en sesión de veinticuatro de junio de dos mil diecinueve.



Este razonamiento resulta igualmente aplicable a la modificación legislativa relacionada con el nuevo esquema de contratos y centrales legadas, pues también en estos casos el legislador hizo énfasis en el artículo 3, fracción XIV, de la ley impugnada, que estos últimos estarán sujetos a que se celebren con "*compromiso de entrega física*". Así, si bien a partir de la reforma se permite que éstos cuenten con una mayor participación en el mercado, ello está condicionado en todo momento al cumplimiento de ese mismo esquema de prioridad y seguridad en el servicio.

Finalmente, respecto al sistema de "precios unitarios" a que se refiere el mismo artículo 4, fracción VI, de la ley impugnada, me parece que existe también una relación racional entre la medida y el fin propuesto por el legislador, pues se trata de una medida que de acuerdo con el legislador, está igualmente encaminada a reducir riesgos de desabasto en el sistema eléctrico, al fomentar la prioridad en el despacho de proveedores con capacidad de generación efectiva. Lo que de acuerdo con la reforma, de ninguna manera implica excluir a los generadores de energías limpias o renovables del mercado, sino únicamente que su participación deberá darse en un esquema de gestión operativa que al mismo tiempo, pondere adecuadamente la continuidad y seguridad del sistema eléctrico nacional.

En suma, me parece que la medida implementada por el legislador, al poner un mayor énfasis en la entrega efectiva de energía eléctrica para la satisfacción real y completa de la demanda nacional, cumple con la grada de idoneidad del *test de proporcionalidad*, en tanto existe una relación racional entre la medida y la finalidad de contar con un sistema de suministro eléctrico nacional más robusto y confiable, que permita cumplir con las necesidades de energía de toda la población; y sin que exista evidencia suficiente que refute dicha conclusión.

iii. Necesidad de la medida. En cuanto a la grada de necesidad, esta Suprema Corte ha señalado que ésta consiste en verificar que no existan *medidas alternativas menos lesivas pero igualmente idóneas* para cumplir los fines propuestos por el legislador.

En el caso, si bien podrían imaginarse diversas medidas alternativas que podrían incidir con menos intensidad en la competencia y el libre mercado, considero que esta Suprema Corte no contaba con elementos ni evidencia suficiente que demostrara que tales medidas imaginables podrían tener el *mismo grado de eficacia* para lograr los fines propuestos por el legislador. En otras palabras, no es claro que existan medidas alternativas menos lesivas *pero igualmente idóneas* para garantizar la confiabilidad, continuidad y seguridad del sistema



eléctrico nacional y, por tanto, para derrotar la presunción de constitucionalidad de la medida adoptada por el legislador democrático.

Como mencioné anteriormente, tratándose de ámbitos en los que el legislador democrático, debido a su posición institucional, cuenta con un amplio margen de apreciación epistémica, este Tribunal Constitucional tiene el deber y la responsabilidad de ser muy cuidadoso de no sustituirse en el órgano de representación democrática y tomar decisiones con base en sus propias preferencias ideológicas, económicas o políticas. Así, al no existir evidencia que refute la necesidad de medida, lo procedente era presumir la veracidad de las premisas asumidas por el legislador y, en consecuencia, su constitucionalidad.

iv. Proporcionalidad en sentido estricto. Finalmente, me parece que la medida implementada por el legislador también cumple en su conjunto con el requisito de ser proporcional en sentido estricto, pues no es claro que el *grado de afectación* que las medidas tendrán efectivamente en la competencia económica y el libre mercado en el sector de generación eléctrica sea superior al *grado de satisfacción* de la finalidad constitucional perseguida por el legislador. Ello es así, pues se trata de una cuestión que es aún *incierta*, en tanto que depende de múltiples factores contingentes y variables, relacionados en su mayoría con la reacción del mercado y de los actores económicos.

Por tanto, al no estar demostrado que la medida adoptada por el legislador democrático es notoriamente desproporcionada a la luz de los principios en juego y la evidencia disponible, considero que lo procedente era –como de hecho lo hizo parcialmente el Pleno de esta Suprema Corte– presumir su constitucionalidad y, en consecuencia, *reconocer su validez*.

Por todas estas razones, si bien comparto la conclusión de validez a la que llegó el Tribunal Pleno respecto del artículo 3, fracciones XII, XII Bis y XIV, de la Ley de la Industria Eléctrica, lo hago por razones distintas; las cuales, como dije, servían también de sustento para reconocer la validez de aquellos preceptos sobre los cuales se desestimó la acción.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 64/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 23, Tomo I, marzo de 2023, página 55, con número de registro digital: 31348.



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2022, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintisiete de febrero de dos mil veintitrés**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del artículo 8, párrafo segundo, fracciones de la I a la XVI, del Código Penal para el Estado de Colima, reformado y adicionado mediante el Decreto Número 76, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil veintidós y por extensión de los artículos 8, párrafo primero, 37, párrafo último, en su porción normativa ", y 8 de este Código", y 85, inciso a), fracción II, párrafo último, en su porción normativa ", así como en el artículo 8 de este código", del ya referido código.

Lo anterior, por considerar que las entidades federativas ya no tienen facultades para legislar sobre la materia procesal penal a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional en el que se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia penal. Refiriendo además que el artículo 8, segundo párrafo, fracciones I a XVI –reformado y adicionado el veintiséis de marzo de dos mil veintidós– no tiene un carácter complementario y tampoco resulta necesario para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, en términos de su artículo octavo transitorio. La norma controvertida únicamente se ocupa de enlistar supuestos para la procedencia de la medida cautelar denominada "prisión preventiva oficiosa", la cual innegablemente tiene una naturaleza procesal, no orgánica, no complementaria.

Ahora, si bien compartí el sentido del proyecto en cuanto a la declaración de invalidez de las fracciones I, II y IV a XVI del artículo 8 del Código Penal para el Estado de Colima, lo cierto es que me separo de las consideraciones, puesto que difiero del criterio mayoritario, relativo a que el precepto impugnado es una norma exclusivamente de carácter procesal. Además, no comparto la declaratoria de invalidez de la fracción III del referido artículo.

Lo anterior, en virtud de que, calificar la lista de delitos que se consideran graves y respecto los cuales procede la prisión preventiva oficiosa como un aspecto meramente procesal, soslaya que tal estipulación tiene una vinculación y afectación directa a la libertad personal en los casos en que se trate de los delitos que se enumeran en la norma impugnada, así la prisión preventiva **tiene un ámbito de afectación a derechos sustantivos de las personas imputadas,**



como la libertad personal, pues la consecuencia de que un delito sea calificado o sea incluido en esta lista tiene, evidentemente, la consecuencia de que la persona tendrá que seguir su procedimiento penal privado de su libertad.

En este sentido, considero que el precepto impugnado es inconstitucional, pero por las siguientes razones:

Del artículo 19 de la Constitución Federal, se advierten de manera precisa los casos en los que procede la prisión preventiva oficiosa, estableciendo que **el Juez la ordenará**, para los casos de *abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.*

Ahora, para poder entender de manera nítida las estipulaciones referidas, es conveniente acudir al procedimiento legislativo que culminó con la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, la llamada reforma penal, en la que se modificó de manera relevante el sistema procesal penal en nuestro país, pasando de un sistema mixto a un sistema de corte acusatorio y oral.

En efecto, el artículo 19 de la Constitución Federal, fue modificado con motivo de las reformas de dos mil ocho, con el objeto de regular concretamente lo relativo al sistema de prisión preventiva oficiosa, como parte del sistema penal acusatorio, **ello acorde con el principio de presunción de inocencia, habiéndose estimado conveniente establecer el principio de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de este instituto.**

En el dictamen de la Cámara de Origen, se refirió a lo siguiente:

"Artículo 19

"...



"Medidas cautelares y prisión preventiva.

"Para los efectos de evitar los excesos cometidos hasta ahora con la prisión preventiva, se acordó establecer el principio de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de este instituto. La aplicación de medidas cautelares, las cuales son auténticos actos de molestia, procederá únicamente cuando exista la necesidad de cautela del proceso o de protección de las víctimas. Esto quiere decir que sólo cuando exista necesidad de garantizar la comparecencia del imputado en el juicio; el desarrollo de la investigación; la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad; cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, procederá la aplicación de alguna medida cautelar de las que prevea la ley. La prisión preventiva sólo procederá cuando ninguna otra medida cautelar sea suficiente para el logro de los propósitos indicados.

"Este nuevo diseño es acorde con el principio de presunción de inocencia.

Diversos procesalistas clásicos y contemporáneos han hecho notar, con razón, la inevitable antinomia que supone afectar los derechos de las personas sometiéndolas a prisión preventiva, sin que antes se haya derrotado su presunción de inocencia en un juicio en el que se respeten todas las garantías del debido proceso. La antinomia es de por sí insalvable, pero para paliarla en alguna medida se prevé que la procedencia de tales afectaciones sea excepcional.

"Otro de los elementos que se debe tener en cuenta es que las medidas cautelares sean proporcionales, tanto al delito que se imputa, como a la necesidad de cautela. Los riesgos mencionados con anterioridad admiten graduación y nunca son de todo o nada, dependerán de cada caso concreto. **Por ello es que la necesidad de cautela siempre deberá ser evaluada por el ministerio público y justificada por él ante el juez, con la posibilidad de que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.**

"Finalmente, la procedencia de las medidas cautelares deberá estar regida por el principio de subsidiariedad, de modo tal que siempre se opte por aquella medida cautelar que sea lo menos intrusiva para la esfera jurídica de los particulares. El propósito en este caso será provocar la menor afectación posible.

"Prisión preventiva y delitos graves.



"A la regulación de las medidas cautelares en aquellos casos en los que se trate de delitos graves y de delincuencia organizada **se le da un tratamiento diverso. Se pretende evitar que se produzca con el tema de los delitos graves y la delincuencia organizada, lo que hasta ahora ha venido sucediendo, es decir, que sea el legislador ordinario el que en definitiva decida a qué casos se aplica la Constitución y cuáles requieren un tratamiento excepcional por tratarse de delitos graves o delincuencia organizada.** Debe apreciarse que se requiere una regulación especial de las medidas cautelares cuando se trate de estos casos, sin embargo, las excepciones tienen que estar previstas en el propio texto constitucional, ya que, si se hace un reenvío a la ley, inevitablemente se debilita el principio de supremacía constitucional.

"Cuando por primera vez se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales. **No obstante, la experiencia estatal y federal ha mostrado que este sistema excepcional ha colonizado el resto del ordenamiento. Hoy por hoy existe un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos están calificados como graves por la legislación ordinaria. Con la finalidad de superar este estado de cosas se impone que sea la propia Constitución la que determine aquellos casos excepcionales, para los que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.**

"El propio artículo 19 constitucional establece la posibilidad de que los ordenamientos procesales **de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva recién explicado.** Se prevé que el juez aplique prisión preventiva para los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios especialmente violentos como armas y explosivos, **así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud,** si el ministerio público logra acreditar, en audiencia, las condiciones exigidas para vincular a proceso por esos delitos.

"La decisión sobre medidas cautelares es evidentemente revisable, tan es así que expresamente se prevé que se podrá revocar la libertad de los individuos ya vinculados a proceso, cuando se acrediten los extremos previstos en la propia Constitución y de conformidad con lo que disponga la ley.

"Suspensión del plazo de prescripción de la acción penal y del proceso en delincuencia organizada.



"Para evitar que los procesados por delincuencia organizada se sustraigan con facilidad a la acción de la justicia se prevé la suspensión de la prescripción de la acción penal y del proceso, si ya se hubiere dictado el auto de vinculación por dicho delito."

Conviene destacar que el artículo 19 señalado, fue reformado nuevamente el catorce de julio de dos mil once, con el objeto de introducir en la gama de delitos respecto de los cuales el Juez debe, oficiosamente, proveer respecto de la prisión preventiva, es decir de manera oficiosa, como parte del sistema penal acusatorio, el delito de trata de personas.

Asimismo, **el doce de abril de dos mil diecinueve**, fue reformado el citado precepto constitucional con el objeto de **augmentar el catálogo de delitos respecto de los que el Juez** debe oficiosamente proveer respecto de la prisión preventiva ordenar la prisión preventiva. Así **se agregaron** los siguientes delitos: **abuso o violencia sexual contra menores, feminicidio, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares y, los delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.**

Con lo anterior, es posible interpretar la segunda parte del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Federal, en el sentido de que establece un listado taxativo de delitos respecto de los que procede proveerse respecto de la prisión preventiva oficiosa y, que son *abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea*, los cuales **no son disponibles para el legislador local**, debido a que lo que se pretendió con la reforma constitucional y el establecimiento preciso de tales delitos como casos de excepción respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa, fue la de **evitar los excesos cometidos hasta ese momento con la prisión**



preventiva, ya que si se hace un reenvío a la ley, inevitablemente se debilita el principio de supremacía constitucional.

Esto atendiendo a que, desde que se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales, no obstante, la experiencia estatal y federal mostró que este sistema excepcional había colonizado el resto del ordenamiento, existiendo un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos estaban calificados como graves por la legislación ordinaria. Por ello, con la finalidad de superar este estado de cosas, el Constituyente consideró necesario que fuera la propia Constitución la que determinará aquellos casos excepcionales, para los que en principio proceda la prisión preventiva.

Por ello, la Norma Constitucional expresamente establece que será el Juez quien ordenará la prisión preventiva oficiosa *si el Ministerio Público logra acreditar, en audiencia, las condiciones exigidas para vincular a proceso por esos delitos*; por lo que, deberá ser el propio juzgador quien, atendiendo al arbitrio judicial, determine si el delito, porque se le imputa al indiciado, se encuentra dentro del catálogo establecido en forma expresa en la norma constitucional; pues, en palabras del propio Constituyente Permanente la necesidad de **cautela siempre deberá ser evaluada por el Ministerio Público y justificada por él ante el Juez, con la posibilidad de que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.**

Por otra parte, la Norma Fundamental, además de establecer un catálogo de delitos que se considerarán graves y por ende procederá la prisión preventiva oficiosamente, **también abre la posibilidad para que sea el legislador ordinario, tanto federal como local**, el que establezca los delitos que deben considerarse también como graves para tal efecto, **los cuales sólo pueden ser aquellos que se cometan contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud**; es decir, la propia Constitución otorga competencia a los legisladores federales y locales, para tal establecimiento.

No obstante, tales competencias que se dan a los legisladores comunes deben entenderse conforme a la propia intención del Constituyente Permanente, que se ve reflejado en el trabajo legislativo y, en el que se precisó que el nuevo diseño de la prisión preventiva se basa **en el principio de subsidiariedad y excepcionalidad, acorde con el principio de presunción de inocencia.**



Asimismo, que con el establecimiento de delitos graves en la Norma Fundamental se pretendía evitar que se produjera una manipulación indiscriminada por parte del legislador ordinario.

No obstante ello, se precisó que la propia Norma Suprema establece **la posibilidad de que los ordenamientos procesales de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción** al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva; excepción que se vio reflejada en la última parte del párrafo segundo del artículo 19 constitucional, la cual establece que el legislador ordinario podrá establecer los delitos graves respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa; **sólo respecto de delitos contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y la salud.**

Así, debe considerarse que el legislador local **sólo tiene competencia para establecer delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad**, en tanto carece de competencia para establecer delitos contra la salud y contra la seguridad nacional y, por ende, su tratamiento como delitos graves o no; esto en tanto la Constitución Federal en su artículo 73, fracciones XVI, XXI, inciso b) y XXIX-M, otorga competencia al Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de salubridad general de la República, expedir la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y, para expedir leyes en materia de seguridad nacional.

Entendiendo que la estipulación relativa a que en "*la Ley*" se podrán establecer los delitos graves contra la seguridad nacional, no se refiere a la seguridad pública, al orden público o a la seguridad de la comunidad; sino precisamente a la seguridad nacional como tal, pues el tratarse de un supuesto de excepción debe ser entendido en sentido estricto; máxime si se atiende a la intención del Constituyente al momento de establecer tal estipulación, la cual debe entenderse dentro del principio de excepcionalidad de la aplicación de la prisión preventiva y de la presunción de inocencia.

Lo que, además, encuentra respaldo en el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece claramente como regla general, que los procesados se mantengan en libertad, salvo cuando esto no sea posible por las medidas de aseguramiento que se requieran para que se lleve a cabo el proceso y para que se ejecuten los fallos, pero ésta es la regla general: la libertad.¹

¹Artículo 9.

"...



En esta misma línea, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, en su artículo 7 consagra el derecho a la libertad personal y establece, en su apartado 3, la prohibición de que una persona sea sometida a detención o encarcelamiento arbitrarios. Asimismo, en su punto 5, establece el derecho que tiene toda persona detenida a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso, en la inteligencia de que su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en juicio.²

De la misma forma la jurisprudencia sustentada por la Corte Interamericana, de manera clara ha establecido que todas las garantías judiciales deben tener como principio la presunción de inocencia; consecuentemente, para que sea una medida legítima la prisión preventiva, requiere ser una medida de carácter excepcional, que sólo procederá cuando otras garantías no sean suficientes para permitir el desarrollo eficiente de las investigaciones y evitar que se eluda la acción de la justicia.

Ahora, al ser la prisión preventiva parte del andamiaje del sistema de justicia penal adoptado por la Norma Fundamental en dos mil ocho y que entró en pleno vigor, en todo el país, en junio de dos mil dieciséis; debe hacerse referencia al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto el Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes³ que, la referida Norma Constitucional, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de

"3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo."

² "Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal.

"...

"3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

"...

"5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio. ..."

³ La acción de inconstitucionalidad 12/2014, en sesión de siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de



la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

En términos de este precepto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley única en proceso penal y demás supuestos supracitados, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar en relación con esa materia.

La citada reforma constitucional tiene como finalidad **la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales** a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo.

El Congreso de la Unión en ejercicio de la potestad constitucional que tiene, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de marzo de dos mil catorce.

En el caso que nos ocupa, debemos hacer referencia a que **en el libro primero "Disposiciones Generales", título VI "Medidas de Protección Durante la In-**

las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Cuyas consideraciones fueron reiteradas al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2014, en sesión de veinte de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Así como en la acción de inconstitucionalidad 29/2015, en sesión de once de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.



investigación, Formas de Conducción del Imputado al Proceso y Medidas Cautelares", **capítulo I "Medidas de Protección y Providencias Precautorias"**, se localiza el **artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales**.

"Artículo 167. Causas de procedencia

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.

"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

"El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, **así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud**.

Párrafo reformado DOF 19-02-2021

"Las leyes generales de salud, secuestro, trata de personas, delitos electorales y desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como las leyes federales para prevenir y sancionar los delitos cometidos en materia de hidrocarburos, armas de fuego y explosivos, y contra la delincuencia organizada, establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa de conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Párrafo reformado DOF 19-02-2021

"Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal, de la manera siguiente: ..."

Del que se desprende, que el propio Congreso de la Unión consideró que el establecimiento de los delitos graves por los que procede la prisión preventiva oficiosa, es un aspecto sustantivo, en tanto si bien señala cuáles serán éstos; lo cierto es que, **sólo reitera la estipulación contenida en el artículo 19, párrafo segundo**, de la Constitución Federal, destacando que el Juez de Control, en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente **en los casos de los delitos graves que determine la ley**, contra la seguridad de la Nación, **el libre desarrollo de la personalidad** y de la salud.

De todo lo anterior se tiene que, como se dijo, tanto la Constitución Federal en su artículo 19, párrafo segundo, como el Código Nacional de Procedimientos Penales en el artículo 167, párrafo segundo, establecen un catálogo taxativo de delitos respecto de los que procede decretar la prisión preventiva de manera oficiosa; asimismo, que **la ley determinará los delitos graves** respecto de los que también procederá decretarse dicha medida cautelar, únicamente para los casos que precisa.

En efecto, la Norma Fundamental, además de establecer un catálogo de delitos que se considerarán graves y por ende procederá la prisión preventiva oficiosamente, los cuales son *abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea*; también, abre la posibilidad para que sea el legislador ordinario, tanto federal como local, el que establezca los delitos que deben considerarse también como graves para tal efecto, **los cuales sólo pueden ser aquellos que se cometan contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud**; es decir la propia Constitución otorga competencia a los legisladores federales y locales, para tal establecimiento. **Lo cual, reitera el Código Nacional de Procedimientos Penales.**



Se reitera, tales competencias que se dan a los legisladores ordinarios, deben entenderse conforme a la propia intención del Constituyente Permanente, que se ve reflejado en el trabajo legislativo y, en el que se precisó que el nuevo diseño de la prisión preventiva se basa **en el principio de subsidiariedad y excepcionalidad, acorde con el principio de presunción de inocencia.**

Una vez señalado lo anterior, en el caso en concreto, el artículo 8, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima impugnado establece lo siguiente:

(REFORMADO, P.O. 14 DE FEBRERO DE 2015)

"ARTÍCULO 8. Delitos por los que procede la prisión preventiva oficiosa.

(REFORMADO, P.O. 26 DE MARZO DE 2022)

"Son los delitos por los que procede ordenar la prisión preventiva oficiosa en términos del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los previstos en este Código:

(ADICIONADA, P.O. 26 DE MARZO DE 2022)

"I. Homicidio doloso en todas sus formas y modalidades con excepción del delito de homicidio en riña tratándose del provocado previsto en el artículo 122 fracción I, inciso b);

(ADICIONADA, P.O. 26 DE MARZO DE 2022)

"II. Violación en todas sus formas y modalidades tipificado por los artículos 144 a 147;

(ADICIONADA, P.O. 26 DE MARZO DE 2022)

"III. Los delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, cometidos a menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, comprendidos en los siguientes delitos: corrupción de menores previsto en los artículos 164, 165, 166 y 167; Pornografía previsto en los artículos 171 y 173; Turismo sexual previsto en los artículos 174 y 175; Lenocinio previsto en el artículo 177, párrafo segundo; Pederastia previsto en el artículo 178;

(ADICIONADA, P.O. 26 DE MARZO DE 2022)

"IV. Abuso o violencia sexual contra menores, previsto en los artículos 150 en relación con el 149;



(ADICIONADA, P.O. 26 DE MARZO DE 2022)

"V. Incesto, previsto en el artículo 232, párrafo tercero;

(ADICIONADA, P.O. 26 DE MARZO DE 2022)

"VI. Hostigamiento sexual y acoso laboral, previsto en el artículo 152, párrafo quinto;

(ADICIONADA, P.O. 26 DE MARZO DE 2022)

"VII. Violencia digital, previsto en el artículo 152 TER, párrafo tercero, fracción I, en relación a la fracción I del párrafo primero, cometidos a menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo;

(ADICIONADA, P.O. 26 DE MARZO DE 2022)

"VIII. Reproducción asistida indebida, prevista en el artículo 154, cometidos a menores de dieciocho años de edad o de una persona incapaz para comprender el significado del hecho o para resistirlo;

(ADICIONADA, P.O. 26 DE MARZO DE 2022)

"IX. Inseminación artificial, prevista en el artículo 155; cometidos a menores de dieciocho años de edad o de personas incapaz (sic) o de una persona incapaz para comprender el significado del hecho o para resistirlo;

(ADICIONADA, P.O. 26 DE MARZO DE 2022)

"X. Desaparición forzada de personas, prevista en los artículos 157 y 158;

(ADICIONADA, P.O. 26 DE MARZO DE 2022)

"XI. Femicidio, previsto en el artículo 124 bis;

(ADICIONADA, P.O. 26 DE MARZO DE 2022)

"XII. Robo a casa habitación, previsto en el artículo 185, inciso B) fracción II y cuando el robo sea cometido con medios violentos como armas y explosivos;

(ADICIONADA, P.O. 26 DE MARZO DE 2022)

"XIII. Ejercicio abusivo de funciones, previsto en el artículo 242 Bis 4;

(ADICIONADA, P.O. 26 DE MARZO DE 2022)

"XIV. Abigeato, previsto en el artículo 195 bis, inciso B), fracción II cuando sea cometido con medios violentos con armas y explosivos;



(ADICIONADA, P.O. 26 DE MARZO DE 2022)

"XV. Enriquecimiento ilícito, previsto en el artículo 239; y

(ADICIONADA, P.O. 26 DE MARZO DE 2022)

"XVI. Lesiones, prevista en el segundo párrafo del artículo 127, cuando sea cometido con medios violentos con armas y explosivos."

Los delitos a que hace referencia la fracción III del artículo impugnado, a saber, corrupción de menores previsto en los artículos 164, 165, 166 y 167; pornografía previsto en los artículos 171 y 173; turismo sexual previsto en los artículos 174 y 175; lenocinio previsto en el artículo 177, párrafo segundo; pederastia previsto en el artículo 178 forman parte del libro segundo "De los Delitos el Particular", sección primera "Delitos Contra las Personas", título quinto "**Delitos contra el Libre Desarrollo de la Personalidad**".⁴

⁴ Título quinto

Delitos contra el libre desarrollo de la personalidad

Capítulo I

Corrupción de menores

(Reformado primer párrafo, P.O. 22 de noviembre de 2016)

"ARTÍCULO 164. Al que obligue, induzca, procure, o facilite, a persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o no se pueda resistir a éste, a realizar actos de exhibicionismo corporal, a la práctica de la ebriedad, la prostitución o cualquier otras prácticas sexuales, o la corrupción de cualquier naturaleza, se le impondrán de dos a ocho años de prisión, y multa por un importe equivalente de cien a ciento cincuenta unidades de medida y actualización.

(Reformado, P.O. 22 de noviembre de 2016)

"Cuando la corrupción consista en obligar, inducir, procurar o facilitar de cualquier forma el consumo de sustancias tóxicas como, solventes, pegamentos, tiner, cementos plásticos, medicamentos, o cualquier otro que produzca un resultado igual, así como algún tipo de estupefaciente, psicotrópico o vegetal que determine la Ley General de Salud como ilegales, a una persona menor de dieciocho años de edad o de quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o no se pueda resistir a éste, se le impondrá de cinco a diez años de prisión, y multa por un importe equivalente de cien a doscientas cincuenta unidades de medida y actualización.

(Reformado, P.O. 22 de noviembre de 2016)

"Cuando de la práctica reiterada de los actos de corrupción de las personas a que alude el primer párrafo de éste artículo, éstas adquieran el hábito de la farmacodependencia, se dediquen a la prostitución o forme parte de la asociación delictuosa, la pena será de seis a doce años de prisión, y multa por un importe equivalente de doscientas a quinientas unidades de medida y actualización, además se impondrá como medida de seguridad a favor de las víctimas tratamiento de deshabitación o desintoxicación, para lo cual la autoridad judicial deberá remitir el oficio correspondiente a cualquier institución pública de salud para los efectos correspondientes.

"En caso de duda, el juez solicitará dictámenes de peritos para evaluar la conducta en cuestión."

(Reformado primer párrafo, P.O. 22 de noviembre de 2016)



En ese sentido, considero que únicamente la fracción III del precepto impugnado establece como delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, **los cometidos**

"Artículo 165. A quien venda o alquile material, a persona menor de dieciocho años de edad o que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho o no se pueda resistir a éste, que contenga imágenes o sonidos clasificados como exclusivo para adultos, se les impondrá de seis meses a dos años de prisión, y multa por un importe equivalente de cien a trescientas unidades de medida y actualización.

"Igual sanción se impondrá a quien propicie o permita respecto a los sujetos pasivos del párrafo anterior, presencien por cualquier medio la exhibición de imágenes clasificadas para mayores edad." (Reformado primer párrafo, P.O. 22 de noviembre de 2016)

"Artículo 166. A los propietarios, gerentes, administradores o encargados de las industrias, talleres o expendios de sustancias tóxicas que consientan que las personas señaladas en el artículo precedente las utilicen para consumo, ya sea que trabajen en dichos lugares o por cualquier otro motivo concurren a los mismos, se les impondrá de uno a tres años de prisión y multa por un importe equivalente de quinientas a mil unidades de medida y actualización, así como la inhabilitación o suspensión del derecho para operar y funcionar como establecimiento, por un periodo del cierre del mismo de treinta a sesenta días naturales, o la privación del derecho al permiso en caso de reincidencia. "Igual sanción se impondrá a los industriales, comerciantes, distribuidores, expendedores o poseedores de cualquier tipo de sustancias tóxicas o alucinógenas, utilizadas normalmente en la industria, que las expendan, distribuyan o permitan el consumo a las personas a que se alude en el párrafo anterior."

(Reformado primer párrafo, P.O. 22 de noviembre de 2016)

"Artículo 167. Queda prohibido emplear o permitir el acceso a persona menor de dieciocho años de edad o a persona que no tiene capacidad para comprender el significado del hecho o resistir a éste, en cantinas, tabernas, bares, antros, centros de vicio o cualquier otro lugar donde se afecte de forma negativa su desarrollo físico, mental o emocional. La contravención a esta disposición se castigará con prisión de uno a cinco años, y multa por un importe equivalente de doscientas a setecientas unidades de medida y actualización y la inhabilitación o suspensión del derecho para operar y funcionar como establecimiento, por un periodo del cierre del mismo de treinta a sesenta días naturales, o la privación del derecho al permiso en caso de reincidencia.

"Incurrirán en la misma pena los que ejerzan la patria potestad, la tutela o custodia y guarda de las personas mencionadas en el párrafo anterior, y promuevan o acepten que se empleen en los referidos establecimientos.

"Para los efectos de este precepto se entiende que las personas mencionadas en el primer párrafo, tienen la condición de empleado cuando preste sus servicios por un salario, por la sola comida, por comisión o remuneración de cualquier índole, gratuitamente o mediante cualquier otro estipendio o emolumento. ..."

Capítulo II

Pornografía

(Reformado primer párrafo, P.O. 22 de noviembre de 2016)

"Artículo 171. Comete el delito de pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o no se pueda resistir a éste, quien procure, obligue, facilite o induzca, por cualquier medio, con o sin su consentimiento, con o sin el fin de obtener un lucro, a una o varias de estas personas a realizar actos sexuales o de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales, reales o simulados, con el



contra el libre desarrollo de la personalidad, pues los restantes ilícitos a los que se refieren las fracciones I y II, así como IV a XVI se ubican en diversos supuestos.

objeto de video grabarlos, editarlos, fotografiarlos, grabarlos, filmarlos, para transmitirlos por medios auditivos, exhibirlos o describirlos a través de anuncios impresos, transmisión de archivos de datos en red pública o privada de telecomunicaciones, Internet, teléfonos celulares, sistemas de cómputo, electrónicos o sucedáneos, independientemente de que se logre la finalidad. Al autor de este delito se le impondrá pena de siete a doce años de prisión y multa por un importe equivalente de quinientas a mil quinientas unidades de medida y actualización.

(Reformado, P.O. 22 de noviembre de 2016)

"A quien videograbare, fotografíe, edite, grave, filme o describa actos de exhibicionismo corporal o lascivos o sexuales, reales o simulados, en que participen una o varias de las personas mencionadas anteriormente, se le impondrá la pena de ocho a catorce años de prisión, y multa por un importe equivalente de ochocientas a mil quinientas unidades de medida y actualización.

"La pena señalada en el párrafo anterior se incrementará en un tercio más, a las personas mayores de edad que participen y aparezcan en video grabaciones, fotografías, ediciones auditivas, filmes o impresiones en el que se describan actos de exhibicionismo corporal o lascivos o sexuales, reales o simulados, con las personas a que hace mención el primer párrafo de este artículo.
..."

(Reformado, P.O. 22 de noviembre de 2016)

"Artículo 173. A quien promueva, invite, promocione, anuncie, gestione, facilite la realización de actividades en las que se ofrezca la posibilidad de observar actos sexuales o de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales, reales o simulados en el que participen personas menores de edad o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o no se pueda resistir a éste, se le impondrá de dos a seis años de prisión, y multa de doscientas a quinientas unidades de medida y actualización."

Capítulo III

Turismo sexual

(Reformado, P.O. 22 de noviembre de 2016)

"Artículo 174. A quien promueva, publicite, invite, facilite o gestione por cualquier medio a que una o más personas viajen al interior o exterior del territorio estatal con la finalidad de que realice cualquier tipo de actos sexuales reales o simulados con una o varias personas menores de edad o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o no se pueda resistir a éste, se le impondrá una pena de seis a quince años de prisión y multa por un importe equivalente de doscientas a mil unidades de medida y actualización."

(Reformado, P.O. 22 de noviembre de 2016)

"Artículo 175. Se impondrá una pena de prisión de siete a dieciséis años, y multa por un importe equivalente de quinientas a mil quinientas unidades de medida y actualización, a quienes ingresen al territorio del Estado con la finalidad de realizar actos sexuales reales o simulados con las personas a que hace alusión el artículo que antecede."

Capítulo IV

Lenocinio

(Reformado primer párrafo, P.O. 22 de noviembre de 2016)

"Artículo 177. Al que regentee, administre, sostenga o se encargue directa o indirectamente de prostíbulos, casas de cita, centros nocturnos o lugares de concurrencia dedicados a explotar, por



Por todo lo anterior, debe concluirse que el legislador del Estado de Colima al aprobar las fracciones impugnadas, con excepción de la III del artículo 8 del Código

medio de la prostitución, a personas u obtenga cualquier beneficio con sus productos, se le impondrá una pena de cuatro a doce años de prisión, y una multa por un importe equivalente de quinientas a mil doscientas unidades de medida y actualización.

"La pena se incrementará en un tercio cuando se trate de personas menores de edad o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o no se pueda resistir a éste. (Reformado, P.O. 22 de noviembre de 2016)

"A quien dé en arrendamiento un inmueble, teniendo conocimiento de que será destinada (sic) a la actividad que se señala en este capítulo se impondrá una pena de dos a cuatro años de prisión y multa por un importe equivalente de trescientas a seiscientas unidades de medida y actualización. (Reformado, P.O. 22 de noviembre de 2016)

"Por el solo hecho de que el dueño, administrador o encargado de un hotel, casa de huéspedes o establecimiento similar, reciba habitualmente a personas menores de dieciocho años de edad o personas que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho o no se puedan resistir a éste, a quienes se explote por medio del comercio carnal, o para imponerle relaciones o prácticas sexuales, se le impondrá la pena de tres a seis años de prisión, multa por un importe equivalente de quinientas a mil doscientas unidades de medida y actualización, y la inhabilitación o suspensión del derecho para operar y funcionar como establecimiento, por un periodo del cierre del mismo de sesenta a noventa días naturales o la privación del derecho al permiso para funcionar como tal en caso de reincidencia."

Capítulo V

Pederastia

(Reformado primer párrafo, P.O. 22 de noviembre de 2016)

"Artículo 178. Se aplicará de nueve a dieciocho años de prisión, y multa por un importe equivalente de quinientas a mil unidades de medida y actualización, a quien aprovechándose de la confianza, subordinación o superioridad que tiene sobre un menor de dieciocho años y mayor de catorce años de edad, derivada de su parentesco en cualquier grado, tutela, curatela, guarda o custodia, relación docente, religiosa, laboral, médica, cultural, doméstica o de cualquier índole, la induzca o la convenza a ejecutar o ejecute cualquier acto sexual con su consentimiento.

(Reformado, P.O. 22 de noviembre de 2016)

"Cuando el sujeto pasivo de este delito conforme a la hipótesis señalada en el párrafo anterior tenga hasta catorce años de edad, o sea una persona que no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o para resistirlo se impondrá una pena de diez a veinte años de prisión, y multa por un importe equivalente de seiscientas a mil quinientas unidades de medida y actualización.

"El autor del delito podrá ser sujeto a tratamiento médico integral el tiempo que se requiera, mismo que no podrá exceder el tiempo que dure la pena de prisión impuesta.

"Además de las anteriores penas, el autor del delito perderá, en su caso, la patria potestad, la tutela, la curatela, la adopción, el derecho de alimentos y el derecho que pudiera tener respecto de los bienes de la víctima, en términos de la legislación civil.

"Cuando el delito fuere cometido por un servidor público o un profesionista en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, además de la pena de prisión antes señalada, se le impondrá la pena de inhabilitación o suspensión según sea el caso en el ejercicio de su profesión, de sus derechos o funciones."



Penal para el Estado de Colima, **excedió sus facultades en violación directa del artículo 19 de la Constitución Federal**, pues los delitos que señala no se encuentran dentro del único supuesto que el legislador local puede incorporar delitos al diseño normativo de la prisión preventiva, recién establecido en la Constitución Federal.

Reitero, **no comparto la declaratoria de invalidez de la fracción III del artículo 8 del Código Penal para el Estado de Colima**, pues como he sostenido en diversos precedentes, del párrafo segundo del artículo 19 constitucional, se desprende que los Congresos Locales podrán establecer los delitos graves respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa, **sólo respecto de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad**.

Por las razones expresadas, es que comparto el sentido de la determinación tomada en este asunto, pero separándome de sus consideraciones y en contra, sólo por lo que hace a la fracción III del artículo 8 del Código Penal para el Estado de Colima, en los términos del presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 61/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 588, con número de registro digital: 31688.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2022.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cinco de junio de dos mil veintitrés, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del 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.

Lo anterior, al considerarse que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes al grupo de personas con discapacidad.

Si bien comparto el sentido de la resolución, me separo del estándar rígido propuesto para tener por constitucional una consulta a las personas con discapaci-



dad; puesto que, como he expresado, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en cada caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las personas con discapacidad.

Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta 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; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses de las personas con discapacidad.

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

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.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El diecinueve de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, donde fundamentalmente determinó la invalidez de diversos preceptos de Leyes de Ingresos de distintos Municipios del Estado de Puebla, todas para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

El motivo que el Pleno consideró para decretar su invalidez fue, en términos generales, la vulneración al principio de legalidad tributaria por existir en las normas



indeterminación en la base gravable y la tasa conforme a las cuales deberían cuantificarse las tarifas por suministro de energía eléctrica.

En relación con ese tema, en el fallo se sostuvo que, respecto a la solicitud de la accionante relativo a que se extendieran los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, particularmente los artículos respectivos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Puebla, por estar vinculados con las disposiciones reclamadas, el Tribunal Pleno consideró que, de conformidad con lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 97/2020, no se actualizaba el supuesto a que se refiere la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

No obstante, como se hace notar en el *párrafo 15, inciso a)*, del fallo, la Ley de Ingresos del Municipio de Soltepec del Estado de Puebla, remite a la Ley de Hacienda para el propio Municipio, a diferencia de lo que establecen los demás artículos que remiten a la Ley de Hacienda Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla, debiendo puntualizar que en dicho cuerpo normativo tampoco se logran establecer los elementos esenciales de la contribución cuando se refieren a los derechos por el servicio de alumbrado público.

Ello, me llevó a considerar la pertinencia de que, en el apartado de efectos, el fallo debió responder de forma favorable la petición de la Comisión accionante sobre la extensión de invalidez, particularmente, a la Ley de Hacienda para el Municipio de Soltepec. Al no haberlo realizado así la sentencia, es que disiento de esa parte.

Arriba a esa convicción sobre la pertinencia de la extensión de efectos a los artículos no impugnados de la ley hacendaria del propio Municipio mencionado, al adolecer del mismo vicio como es, que no logran establecer los elementos esenciales del tributo, con lo que permiten que el Municipio con base en la firma del convenio que haga con la Comisión Federal de Electricidad, lleve a cabo el cobro correspondiente sin que los elementos del tributo estén previstos en ley. En esa medida, a mi juicio era procedente la extensión de efectos de invalidez, por encontrar íntima relación de tales preceptos con los controvertidos.

Por ello, es que mi postura consiste en que no debió verse de manera limitada, como lo consideró el fallo, la posibilidad de extensión de efectos de invalidez a que alude la última parte de la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 87/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en



el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 1480, con número de registro digital: 30011.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 94/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El treinta de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, donde fundamentalmente determinó por una parte reconocer la validez de algunos preceptos de las leyes de ingresos de diversos Municipios, todas del Estado de Coahuila de Zaragoza, para el ejercicio fiscal 2020; y, por otra parte, declarar la invalidez de otras disposiciones de las leyes referidas.

Este voto lo formulo para expresar las razones que tuve por la invalidez de las normas examinadas bajo el subapartado 1.6 referente a sanciones por realizar tocamientos obscenos en lugares públicos y que causen molestia.

Como lo indiqué en la sesión en que se discutió este asunto, advierto que las normas analizadas buscan la sana convivencia y tranquilidad de las personas –incluidas las mujeres– sin embargo, al tratarse de disposiciones por virtud de las cuales se sanciona a quienes incurran en las conductas ahí descritas, se encuentran sujetas al irrestricto respeto del principio de taxatividad que con su modulación rige al derecho administrativo sancionador.

De esta manera, atento al citado principio, la descripción de las conductas que darían lugar a la sanción no es lo suficientemente clara, porque otorga un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad sancionadora, para establecer según su criterio subjetivo qué tipo de tocamientos en lugares públicos resultarán obscenos y causan molestia.

En la sesión se expresaron diversas opiniones sustancialmente en el sentido de que con esas normas se busca sancionar los abusos que se cometen también en contra de las mujeres, por lo cual debía reconocerse la validez de las normas analizadas, por la necesidad de preservar su integridad y tranquilidad.



Si bien, en principio comparto que esas normas tienen, entre otras, esas finalidades, considero que antes resultaba necesario –como lo aprobó la mayoría– se encontrara satisfecho el principio de taxatividad, lo que en el caso no aconteció.

Debido a la ambigüedad de las disposiciones normativas analizadas, es que admiten diversas interpretaciones y al no tener el grado de determinación suficiente, los destinatarios de las normas no podrán conocer con claridad si ese tipo de tocamientos se refiere a los realizados por el sujeto activo en su persona, o bien, se ejecuten en otras personas, con o sin su consentimiento.

Así, para este último caso, considero que se podría configurar más bien el delito tipificado como abuso sexual previsto en el libro segundo, título quinto, capítulo tercero, del Código Penal del Estado de Coahuila, lo cual evidencia lo innecesario de su sanción a través del derecho administrativo, pues en todo caso correspondería al derecho penal.

En conclusión, si dentro de los diversos alcances que se les pueden dar a las normas en examen se considera el relativo a efectuar tocamientos a otras personas, incluidas las mujeres; derivado de la insuficiencia de claridad normativa, esas disposiciones en vez de lograr su objetivo, a mi juicio, generan impunidad para aquellos casos que debieran ser realmente sancionables.

Por los motivos previamente expuestos, es que formulo el presente voto concurrente.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 94/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 1057, con número de registro digital: 29846.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, 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 Hidalgo, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

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 Hidalgo 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 43 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 104/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 2046, con número de registro digital: 30004.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 107/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En la sesión pública de trece de octubre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó invalidar diversos artículos y porciones normativas de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, así como de Leyes de Ingresos de diversos Municipios de dicha entidad federativa, para el propio ejercicio fiscal, publicadas en el Periódico Oficial del referido Estado el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

Respecto del tema relativo a las *disposiciones que establecen el cobro de derechos de alumbrado público*, expresaré las razones por las cuales me separo de diversas consideraciones; ello, porque como lo expresé en sesión, 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 consideraciones en las que se establece cómo debe ser fijada la cuota del servicio de alumbrado público que es indivisible, y que ante lo complicado que resulta precisar el grado en que se beneficia cada individuo de la comunidad con el servicio que se presta, el legislador local debe buscar alternativas para sufragar ese gasto con el cúmulo de ingresos que recauda para la satisfacción de las necesidades colectivas.

La razón por la cual me separo de esa argumentación es porque considero que este Tribunal Pleno se estaría extralimitando, en una especie de labor pedagógica con el legislador local, pudiendo trastocar así su libertad de configuración normativa; sobre todo si en el caso el vicio de inconstitucionalidad advertido se debe a razones distintas, como es el establecimiento de un impuesto que corresponde legislar únicamente al Congreso de la Unión.

Derivado de lo anterior, también me separo de 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.

Por otra parte, en cuanto hace al tema relativo a los derechos por permisos para eventos particulares, así como autorizaciones para marchas y actividades sociales en la vía pública, comparto el sentido del proyecto pero, como lo



expuse en sesión, con consideraciones adicionales, ya que, en principio, advierto que las normas impugnadas presentan dos supuestos distintos: 1) *el cobro y permiso para la realización de eventos privados*, y 2) *los cobros y permisos relacionados con marchas y actividades sociales en la vía pública*.

Respecto del primero, sobre restricciones a eventos privados, tales como *en casa habitación, bodas, XV años, bautizos*, etc., a mi juicio, ello representa una intrusión arbitraria no sólo en el derecho de reunión como lo establece el proyecto, sino también en *los derechos a la vida privada y familiar*, por lo que no refleja una restricción permisible a nivel constitucional.

En este sentido, considero que en el parámetro de regularidad constitucional se debió incluir la posible vulneración de los derechos *a la vida privada*¹ y *a la vida familiar*,² dispuestos en los artículos 11 y 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por lo que hace al segundo de los citados, estimo que la disposición aludida no sólo viola el derecho de reunión, ya que potencialmente violenta el ejercicio de la *libertad de expresión*,³ de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la referida Convención Americana.

En efecto, de conformidad con el derecho de reunión a nivel convencional, éste sólo puede ser restringido por causas que sean necesarias en una sociedad democrática, *en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás*. De ahí que, a mi juicio, el cobro y permiso requerido para ejercer este derecho resulta en una restricción injustificada y contraria a la Constitución Federal.

¹ "Artículo 11. ... 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. ..."

² "Artículo 17. Protección a la Familia

"1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado. ..."

³ "Artículo 15. Derecho de Reunión

"Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás."



Por los motivos previamente expuestos, es que formulo el presente voto concurrente.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 107/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 1947, con número de registro digital: 30015.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 21/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de veintiséis 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 los Municipios de Ensenada y Mexicali, ambos del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

En el tema B del análisis de fondo, se analiza el artículo 22, numeral 8, inciso 1), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, y si bien comparto el proyecto porque fundamentalmente se ajusta a un precedente reciente –AI 31/2021–; sin embargo, estimo conveniente exponer algunas precisiones relacionadas con el artículo 22, numeral 8, inciso 1), sub inciso d), de la legislación indicada.¹

¹ TÍTULO TERCERO

DERECHOS ...

CAPÍTULO II

SERVICIOS QUE PRESTA LA SECRETARÍA GENERAL A TRAVÉS DE: ...

IV. DIRECCIÓN DE COMERCIO, ALCOHOLES Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

⁶ RECEPCIÓN Y ANÁLISIS DE DOCUMENTOS Y EXPEDICIÓN DE PERMISOS REFERENTES A LA REALIZACIÓN DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y EVENTOS DE DIVERSIÓN.

"**Artículo 22.** Para la realización de eventos, espectáculos públicos y de diversión, deberá entregarse la documentación necesaria que se establece en las disposiciones legales correspondientes, **previo el pago de los derechos que se causen** de acuerdo a la siguiente:

"**TARIFA:**

"**UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN**



Se declara la invalidez de las porciones normativas impugnadas que prevén el cobro de un derecho por expedición de autorizaciones para fiestas sociales en salones, en virtud de que se condiciona el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de dicho Municipio al pago para la obtención del permiso respectivo, lo que se consideró una restricción que carece de fundamento constitucional, incluido el sub inciso d) que se refiere al concepto general denominado "otros".

Si bien comparto el sentido del proyecto de declarar la invalidez del artículo impugnado, estimo pertinente hacer las siguientes precisiones:

La naturaleza de las normas impugnadas consiste en que, grava la expedición de anuencias o permisos para realizar un *evento social privado*, esto es, reuniones de personas con finalidades recreativas (bodas, XV años, bautizos, y otros), todas de carácter particular, lo que, en términos de diversos precedentes emitidos por el Tribunal Pleno, viola el derecho de reunión protegido en el artículo 9o. constitucional, pues sujeta a las personas que quieran ejercer el derecho de reunión (en este caso de índole recreativo en un salón social) a una autorización por parte del Estado previo pago de una cuota, lo que no encuentra sustento en el precepto constitucional indicado.

Sin embargo, adicionalmente a lo expuesto en la sentencia, me parece que el sub inciso d) del numeral impugnado, también viola el derecho a la seguridad jurídica, debido a que, por su redacción, dicha norma genera incertidumbre para los gobernados, pues el término "otros" es indeterminado, al incluir a cualquier evento particular que podría ser motivo de la expedición del referido permiso.

De manera que, con independencia que la sola violación al derecho de reunión hace inválida la totalidad del precepto, considero que un argumento adicional para invalidar la norma, es por violar el derecho a la seguridad jurídica, ya que

"(UMA)VIGENTE

"... 8. Eventos particulares:

"1) Salones Sociales:

- "a) Bodas..... 6.75 UMA
- "b) XV años..... 6.75 UMA
- "c) Bautizos..... 6.75 UMA
- "d) **Otros**..... 6.75 UMA"



la norma contiene un concepto sumamente abierto e indeterminado que resulta sobreinclusivo.

Por los motivos previamente expuestos, es que formulo el presente voto concurrente.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 21/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo I, noviembre de 2021, página 437, con número de registro digital: 30251.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 20/2020, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE PACHUCA DE SOTO, ESTADO DE HIDALGO.

El diecinueve de octubre de dos mil veinte, los integrantes del Pleno resolvimos por unanimidad la presente controversia constitucional, donde fundamentalmente determinamos la invalidez del artículo 25 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, correspondiente al ejercicio fiscal 2020, así como su fe de erratas, en lo concerniente a la regulación de las cuotas fijas aplicables para el otorgamiento de licencias de uso de suelo por actividades que impacten el entorno.

Lo anterior porque el Congreso Local omitió motivar las razones por las que modificó la propuesta de cuotas que originalmente le fue enviada por el Municipio actor.

Si bien coincido con tal conclusión –como referí en la votación correspondiente– observo que la sentencia soslayó que del comparativo que inserta en la página treinta y uno (para evidenciar las diferencias entre las cuotas propuestas por el Municipio y las aprobadas por el Congreso Local, inclusive corregidas con la fe de erratas) destaca que existen once rubros de cuyas cuotas adicionales por metro cuadrado, el Congreso Local no modificó la propuesta del Municipio; específicamente en los conceptos de: gasolineras, central de abastos, balneario, terminal de base de autotransporte, estación de servicio (mini gasolinera), estación de servicio (gasolinera en carretera), salones para banquetes, fiestas o baile y clubes sociales, autocinemas, cementerios o mausoleos; agencias funerarias con o sin sala de velación y bodegas.



Inclusive, en un rubro, distinto a los anteriores, que corresponde a la licencia de hotel-motel el legislador local incrementó ese monto adicional por metro cuadrado.

Así, obtengo que el vicio se encuentra en la totalidad de la cuota fija (integrada en algunos casos por una única cuota y, en otros casos, por una cuota base o inicial, más una cuota adicional por metro cuadrado), de los rubros: antena de telefonía para celular, centro comercial, plaza comercial, centros dedicados a cultos religiosos, bodega de cilindros de gas L.P., estación de gas de carburación, planta de almacenamiento y distribución de gas L.P., antenas de comunicación y otros segregados.

Y para otros casos, el vicio se advierte en la cuota base o inicial de los conceptos: gasolineras, central de abastos, hotel-motel, balneario, terminal de base de autotransporte, estación de servicio (mini gasolinera), estación de servicio (gasolinera en carretera), salones para banquetes, fiestas o baile y clubes sociales, autocinemas, cementerios o mausoleos, agencias funerarias con o sin sala de velación y bodegas.

Desde mi óptica, éstas son las razones por las que al declararse la invalidez debió precisarse que era únicamente de aquellas cuotas que no corresponden como mínimo con las propuestas por el Municipio actor, lo que insisto inadvierte la sentencia. Estimo que si no se realiza esta precisión, se obligaría al Congreso Local a reexaminar cuotas adicionales en razón de metros cuadrados, que estimó innecesario modificar conforme a la propuesta del Municipio actor.

Este criterio es congruente con el voto que expresé en las controversias constitucionales 163/2016, 210/2016 y 216/2016, que se sesionaron en octubre de dos mil diecisiete, que versaban sobre el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria municipal, en las cuales no se declaró la invalidez de la totalidad de las normas impugnadas, sino únicamente en esos casos respecto de los valores que habiéndose propuesto en esos casos por el Municipio actor en un incremento superior al 11 % se entendieron limitados a un 10 %.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 20/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 978, con número de registro digital: 29813.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 72/2022, FALLADA EN SESIÓN DE QUINCE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTITRÉS POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

En sesión de quince de junio de dos mil veintitres, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 72/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco, en la cual se declaró la 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.

Si bien comparto el sentido de la sentencia, en relación a la invalidez de la porción normativa citada, por no superar un test de escrutinio estricto, en el caso, considero que si bien ésta cumple con una finalidad constitucionalmente legítima, como es proteger el interés superior de la infancia, a fin de que la adopción de sus decisiones trascendentes en su vida se determinen con la madurez necesaria para ello (primera grada); la norma reclamada no satisface la segunda grada del escrutinio, consistente en la idoneidad de la medida, ya que el requisito de la edad no encuentra conexión directa con tales fines, porque inclusive opera en contra del interés superior de la niñez, al imposibilitarles a las personas menores de edad, de manera absoluta, el reconocimiento de su identidad de género, y por consecuencia, el libre desarrollo de su personalidad.

De igual manera, si bien comparto los efectos que se plantean en la sentencia, no concuerdo con lo indicado en relación con que al existir actualmente una vía administrativa para los adultos, este mecanismo también sea aplicable para los menores, pues considero que los Estados tienen libertad de configuración legislativa para establecer la vía jurisdiccional o administrativa que conforme a su realidad social resulte más adecuada para la niñez, por lo que me aparto de esta determinación.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 72/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo I, septiembre de 2023, página 207, con número de registro digital: 31752.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de septiembre de 2023.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULAN LOS MINISTROS JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 72/2022.

En sesión pública celebrada el quince de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, en el cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco impugnaron el artículo 23, fracción VIII, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco. En éste se establecía que solamente las personas mayores de edad podrán solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de su identidad de género autopercibida, excluyendo así a las niñas, niños y adolescentes.

La mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno estimaron que la norma combatida resulta inconstitucional porque se trata de una restricción absoluta al derecho de las infancias y adolescencias trans de modificar sus documentos registrales, por lo que es contraria al principio de igualdad y no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad y al derecho a la identidad de género.

Aún cuando coincidimos con el sentido de la sentencia, es decir, con la declaratoria de invalidez del artículo 23, fracción VIII, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, estimamos que el Tribunal Pleno omitió analizar un concepto de invalidez planteado por las comisiones accionantes relacionado con la falta de seguridad jurídica. En éste argumentaron que, mientras la norma cuestionada exige que las personas que deseen modificar su acta de nacimiento conforme a su identidad de género autopercibida sean mayores de edad, el reglamento de dicha ley sí admite que las infancias y adolescencias puedan solicitar dicho trámite.

A nuestro juicio, resolver esta cuestión resultaba fundamental, ya que impacta no solamente en el estudio de fondo, sino también en los efectos de la resolución del tribunal. Por ello, era indispensable analizar las normas respectivas, que se transcriben a continuación:

Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco (impugnada)	Reglamento de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco
<p>"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:</p> <p>"...</p>	<p>"Artículo 38. La Oficialía del Registro Civil dará trámite a la solicitud de modificación de los datos personales contenidos en las actas del registro civil que, con base en el derecho de identidad de género autopercibida, presenten las personas interesa-</p>



"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."

das. La modificación deberá ser integral en todas las actas del estado civil de la persona solicitante."

"**Artículo 40.** Además de los documentos señalados en el artículo anterior, para el levantamiento del acta correspondiente se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

" ...

"II. Tener acta de nacimiento registrada en cualquier estado de la República Mexicana.

"Para las personas que tengan menos de 18 años de edad cumplidos al momento de iniciar el trámite, además deberán presentar escrito de quien ejerza la patria potestad o tutor en el que se presenta su consentimiento para la modificación."

La lectura de las normas transcritas, permite evidenciar que en el Estado de Jalisco existe una antinomia o contradicción dentro del sistema normativo que regula el derecho de las personas trans a modificar su acta de nacimiento para que en ella se refleje su identidad de género autopercibida. Esto es así pues, por un lado, la Ley del Registro Civil limita dicha posibilidad en razón de la edad de la persona solicitante, mientras que, por otro lado, el reglamento de aquella ley permite que las infancias y adolescencias soliciten la modificación de sus actas con el consentimiento de quienes ejerzan la patria potestad o sus tutores.

Esa violación al principio de seguridad jurídica no solamente debió ser analizada por el Tribunal Pleno en el estudio de fondo, sino especialmente en los efectos de la resolución. El tribunal, en ese sentido, debió ordenar al legislador local revisar, *prima facie*, si el procedimiento previsto en el Reglamento de la Ley del Registro Civil cumple con el parámetro de regularidad constitucional y, solamente en caso de que éste resulte insuficiente para garantizar los derechos de las infancias y adolescencias, correspondería al legislador local emitir la regulación correspondiente (ya sea a través de la ley impugnada o de su reglamento).

En consecuencia, estimamos equivocado que el tribunal haya ordenado al Congreso del Estado de Jalisco legislar para el efecto de que las infancias y adolescen-



cias puedan solicitar la modificación de sus actas, toda vez que: 1) Ello ya se encuentra previsto en el reglamento de la ley; y 2) Se corre el riesgo de que el legislador establezca un procedimiento en la Ley del Registro Civil que resulte incompatible con aquel previsto en el reglamento, permitiendo que subsista un problema de seguridad jurídica.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 72/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo I, septiembre de 2023, página 207, con número de registro digital: 31752.

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 115/2017.

En sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de diversos artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes y declaró la invalidez de otros; ello al considerar que éstos transgredían los principios de legalidad, reserva de ley y subordinación jerárquica, ya que el Congreso Local legisló aspectos que fueron reservados de manera exclusiva a la Federación, mediante la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Para fines prácticos, el estudio de fondo del asunto de mérito se dividió en siete temas, respecto de los cuales coincidí en su mayoría con el sentido propuesto con excepción de los siguientes:

Al analizar el tema 1 denominado "parámetro constitucional" se determinó por mayoría de diez votos que los Congresos Estatales, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, no pueden modificar el contenido de las normas establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya que ello constituye una facultad exclusiva del Congreso de la Unión conforme a lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-V y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien coincidí con el sentido del fallo, considero necesario la formulación de un voto concurrente sobre tal apartado al estimar que las leyes generales no centralizan, en su totalidad, la facultad legislativa y por ello los Congresos Estatales



conservan su potestad legislativa, siempre que mantengan su legislación dentro del sistema o conforme a los parámetros establecidos en la ley general.

En efecto, del proceso legislativo que dio origen a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, mediante la cual se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción y, en particular, la fracción XXIX-V del artículo 73 que dispone la facultad del Congreso de la Unión para emitir la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se advierte que el Senado de la República al emitir el dictamen en su carácter de Cámara Revisora, señaló que la ley general distribuirá competencias entre los órdenes de gobierno "para establecer las responsabilidades administrativas" y que si bien se establecen en actos formal y materialmente legislativos, ello no hace nugatoria la facultad de las entidades federativas de legislar en la materia, sólo que habrán de hacerlo en congruencia con lo que dispone la ley general.

Incluso dicho dictamen estableció que: "... contempla la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de determinar aspectos subjetivos y adjetivos en materia de responsabilidades de servidores públicos, aplicables a todos los órdenes de gobierno, así como reservar a la Federación y a las entidades federativas la regulación de otras conductas que, atendiendo a la naturaleza y circunstancias específicas de cada uno de ellos, deban ser reguladas por la legislación federal o local; además de distribuir competencias, lo que permitirá una mayor articulación con el Sistema".

En ese orden, estimo que las entidades federativas tienen la facultad de legislar en materia de responsabilidad administrativa, siempre y cuando no contravengan las bases mínimas que dispone la ley general.

Dicho lo anterior, al analizar el tema 4 se declaró la invalidez del artículo 36, fracciones X a XXIV, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, en virtud de que el legislador amplió el catálogo de infracciones no graves en que pueden incurrir los sujetos previstos en la ley, lo cual no sólo contravine lo dispuesto en el diverso 49 de la ley general, sino que trasciende a los aspectos intrínsecos de la competencia debido a que la calificación de las faltas determinará si la sustanciación se llevará a cabo por los órganos internos de control o las dependencias de mérito, o bien, si la sustanciación la realizará el órgano fiscalizador correspondiente y la resolución le corresponderá al Tribunal de Justicia Administrativa que corresponda.



Me aparté de las consideraciones que sustentaron la invalidez de las fracciones impugnadas, pues considero que la ley general no prohíbe ampliar el catálogo de conductas no graves, sino que éste sólo constituye un mínimo que debe ser respetado tanto por la legislación federal como por las locales.

Sin embargo, coincidí con el sentido del proyecto, ya que el incremento de las conductas no graves en la ley local desvirtúa y contradice lo dispuesto en la ley general en tanto que en ésta se trata de conductas graves. Por ejemplo, la fracción X impugnada prevé como conducta no grave el "abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión", lo cual en la ley general constituye una sanción grave.

Al analizar el tema 6, por decisión mayoritaria, se declaró la validez de los artículos 6, 11, 14, 24 al 28, 30 al 33, 36 a 38, 40 a 42, 44 a 63, 65, 66, 68 a 73, 76 a 83, 85 al 103, 106 al 198, 201 y 203 al 208 y se declaró la invalidez de diversas porciones normativas de los artículos 39, 64, 74, 75 y 105, todos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. Esta última decisión se adoptó al considerar que las porciones normativas impugnadas modificaban el contenido de la ley general y, por tanto, transgredían la facultad exclusiva del Congreso de la Unión prevista en los artículos 73, fracción XXIX-V y 124 de la Constitución Federal.

Respecto de dicho apartado, considero necesario formular un voto particular, ya que no estuve de acuerdo con la declaratoria de invalidez por las siguientes razones:

Reitero mi opinión en cuanto a que los Estados sí pueden legislar en materia de responsabilidades administrativas y, por tanto, el legislador local al emitir el artículo 39 en las porciones normativas "concubina o concubinario" y "hasta el cuarto grado" de la ley local, sí puede modificar la definición de cohecho, puesto que tiene libertad configurativa para ello y, en este caso, no se contradice lo establecido en la legislación federal.

También rechace la declaratoria de invalidez del artículo 64, párrafo segundo, de la ley local, en la porción normativa que establece: "La inhabilitación y la destitución podrán imponerse conjuntamente con la sanción económica", debido a que la propia ley general reconoce que podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la falta administrativa grave; de ahí que la legislación local está siendo consistente y acorde con lo que señala la ley general, pues únicamente está previendo de manera expresa dicha posibilidad.



De igual modo, no coincidí con la invalidez del artículo 74, segundo párrafo, en la porción normativa "... o sustanciadora,"; ya que conforme al diverso 11 de la ley general, la autoridad investigadora y sustanciadora del procedimiento de responsabilidades administrativas graves es la misma (ya sea la Auditoría Superior o las Entidades Superiores de Fiscalización de los Estados). Por ello, considero que la adición antes mencionada no alteraba o modificaba el sistema de distribución de competencias previsto en la ley general.

Finalmente, no estuve de acuerdo con la invalidez de los artículos 75, párrafo último, y 105, en la porción "Serán horas hábiles las que medien entre las 8:00 y las 18:00 horas", ambos de la ley local; ello en virtud de que su modificación no alteraba de modo alguno la distribución de competencias o el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en la ley general.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 115/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo II, julio de 2021, página 1318, con número de registro digital: 29937.

VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 115/2018 Y SUS ACUMULADAS 116/2018, 117/2018, 119/2018 Y 120/2018.

1. En sesión del veintitrés de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, en las cuales se impugnó el contenido de diversos artículos del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho.

I. Voto Concurrente

2. En el considerando sexto de la sentencia, Tema 6, titulado "Violaciones en el procedimiento legislativo", la pregunta constitucional recayó en saber si existieron irregularidades dentro del proceso deliberativo que originó el decreto impugnado.



Razones de la mayoría

3. La mayoría consideró que de acuerdo con el artículo 82 del Reglamento de la Cámara de Diputados,¹ cuando un asunto es calificado de urgente éste puede ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo, y al haberse calificado así en el caso del decreto impugnado, resultaba infundada la irregularidad indicada por los promoventes de la acción de inconstitucionalidad 120/2018.

Razones de la concurrencia

4. Si bien me pronuncié a favor de la propuesta presentada, en la que se declararon infundados los argumentos sobre las irregularidades en el procedimiento legislativo. Respecto a la dispensa de trámites aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados de la minuta con modificaciones, desde mi perspectiva, no se justificaron las razones para tratar el asunto como de "obvia y urgente" resolución.
5. Considero que la Cámara de Diputados debió argumentar los hechos que generaron la condición de urgencia, la relación medio-fin, y la justificación de la omisión de los trámites parlamentarios ordinarios. Sin embargo, a la luz del procedimiento en su conjunto, en este caso, no observo que la transgresión cometida a las reglas legislativas haya tenido un impacto tal en el procedimiento que provocara su invalidez, ya que en todo momento existió la participación informada de todas las fuerzas políticas.

¹ "Artículo 82.

"1. El dictamen podrá proponer la aprobación total o parcial del asunto o asuntos que le dieron origen, o bien, proponer su desechamiento. Cuando se dictamine parcialmente un asunto, el resto se tendrá por resuelto y todo el asunto se considerará como total y definitivamente concluido.

"2. Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando:

"I. Se tramite de urgente u obvia resolución, y

"II. Se trate de iniciativas y minutas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable, en los plazos establecidos en este Reglamento y deban ser presentadas en sus términos ante el Pleno, sólo cuando hayan cumplido el requisito de declaratoria de publicidad que deberá hacerse, con una anticipación de al menos, dos sesiones previas a la que se discuta.

"III. Se trate de una iniciativa o minuta con trámite preferente, que no hubiera sido dictaminada por la o las comisiones responsables en el término de 30 días naturales, contados a partir de que la iniciativa sea presentada por el Ejecutivo Federal. En tal caso, la iniciativa o minuta deberá presentarse para su discusión y votación en sus términos y sin mayor trámite, en la siguiente sesión del Pleno."



6. Por las razones expuestas es que emito este voto, para aclarar mi postura respecto al procedimiento legislativo referido, separándome en esta consideración de lo establecido por el Pleno, a pesar de que sí estuve de acuerdo con el sentido de la resolución en ese punto.

II. Voto Particular

7. En el considerando noveno de la sentencia, se analizó la inconstitucionalidad del artículo 33, fracción XXI, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

8. Por un lado, la minuta de proyecto de decreto aprobado por la Cámara de Diputados establecía lo siguiente:

"Artículo 33. A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

" ...

"XXI. Requerir la información necesaria para el desarrollo de sus funciones a órganos desconcentrados, órganos reguladores coordinados, entidades paraestatales y empresas productivas de Estado y en general, a toda persona física o moral que realice cualquiera de las actividades a que se refieren la Ley de Hidrocarburos, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear y la Ley de la Industria Eléctrica. ..."

9. Por otro lado, la minuta de proyecto de decreto aprobado por el Senado preveía:

"Artículo 33. A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

" ...

"XXI. Requerir la información necesaria para el desarrollo de sus funciones a órganos desconcentrados, órganos reguladores coordinados, entidades paraestatales y empresas productivas de Estado y en general, a toda persona física o moral que realice cualquiera de las actividades a que se refieren la Ley de Hidrocarburos, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear y la Ley de la Industria Eléctrica.



"La Secretaría de Energía coordinará con la Comisión Reguladora de Energía, la determinación de las tarifas reguladas de los servicios establecidos en la Ley de la Industria Eléctrica."

10. Sobre la diferencia en ambas minutas, la pregunta constitucional recayó en determinar si era constitucional que la Secretaría de Energía tuviera injerencia en la determinación de las tarifas reguladoras de los servicios establecidos en la Ley de la Industria Eléctrica, considerando que el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece otorgó a la Comisión Reguladora de Energía la atribución exclusiva para esta determinación.

Razones de la mayoría

11. La mayoría consideró que eran infundados los argumentos en los que se alegó que la participación de la Secretaría de Energía en el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad para la fijación de las tarifas resultaba contraria a la Constitución Federal, pues generaba una invasión de facultades y un conflicto de interés.
12. Conforme a la mayoría, lo errado del argumento recayó en que la expedición de la regulación tarifaria corresponde a la Comisión Reguladora de Energía y, a efecto de que la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas reguladas fuera afín con la política energética del país, debía otorgarse participación a la Secretaría de Energía. No obstante, dicha participación debe ser desarrollada mediante disposiciones administrativas de carácter general que emita el citado órgano regulador.

Razones del disenso

13. Estoy en contra de dicha conclusión ya que considero que el artículo 33, fracción XXI, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es inconstitucional. Si bien la producción de electricidad es un área estratégica del Estado de acuerdo con el artículo 27 constitucional, en mi opinión, el artículo décimo transitorio, inciso c), del *Decreto por el que se reforman y adiciones diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*, publicado el veinte de diciembre de dos mil trece, fue claro al ordenar al Congreso de la Unión realizar



las adecuaciones al marco jurídico a fin de establecer dentro de las atribuciones de la Comisión Reguladora de Energía la regulación de las tarifas de porteo para transmisión y distribución en materia de electricidad.²

14. Lo anterior fue acatado por el Congreso de la Unión al expedir la Ley de la Industria Eléctrica, que establece, entre otras, las respectivas atribuciones de la Comisión Reguladora de Energía y de la Secretaría de Energía. También se establece que el Estado será quien establezca y ejecute la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica a través de la Secretaría y la Comisión en el ámbito de sus respectivas competencias.³

15. Si bien no desconozco la facultad del Congreso para legislar en materia de energía eléctrica, la cual está prevista en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, así como el hecho de que en términos de la Ley de la Industria Eléctrica, será la Secretaría de Economía la que establezca, conduzca y coordine la política energética del país en materia de energía eléctrica; a mi parecer el artículo décimo transitorio del decreto de reforma constitucional es claro en cuanto a que genera una competencia regulatoria exclusiva. Ello al conferir a la Comisión Reguladora de Energía atribuciones para expedir y aplicar la regulación tarifaria. Por tanto, la Secretaría no puede coordinar la determinación de las tarifas reguladas de los servicios establecidos en la Ley de la Industria Eléctrica, pues ello implicaría invadir la competencia otorgada exclusivamente a la Comisión Reguladora de Energía como Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética. Cuyo fundamento se encuentra directamente en el texto del artículo 28 constitucional.

² "Décimo. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico a fin de establecer, entre otras, las siguientes atribuciones de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal: ...

"c) A la Comisión Reguladora de Energía: en materia de hidrocarburos, la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos. En materia de electricidad, la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución. ...

"La ley definirá los mecanismos para garantizar la coordinación entre los órganos reguladores en materia de energía y la Administración Pública Federal, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitan sus actos y resoluciones de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal."

³ **Ley de la Industria Eléctrica**

"Artículo 6. El Estado establecerá y ejecutará la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica a través de la Secretaría y la CRE, en el ámbito de sus respectivas competencias, teniendo como objetivos los siguientes: ..."



16. Es decir, si bien debe existir una coordinación entre la Secretaría y la Comisión para efectos de que sus actos se ajusten a las políticas públicas que establezca el Ejecutivo Federal –lo cual se confirma con lo dispuesto en la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética–⁴ dicha coordinación debe realizarse conforme a las atribuciones que a cada una les fue asignada.

⁴ Capítulo I

Disposiciones generales

"**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del párrafo octavo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y establecer sus competencias."

Capítulo II

Naturaleza de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética

"**Artículo 2.** Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética serán las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal:

"I. La Comisión Nacional de Hidrocarburos, y

"II. La Comisión Reguladora de Energía."

"**Artículo 3.** Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión. Contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.

"En el desempeño de sus funciones, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética deberán coordinarse con la Secretaría de Energía y demás dependencias, mediante los mecanismos que establece el Capítulo VI de esta Ley, a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal."

"**Artículo 4.** El Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos, a través de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético. ..."

Capítulo VI

Mecanismos de Coordinación entre los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y la Administración Pública Federal

"**Artículo 19.** Se crea el Consejo de Coordinación del Sector Energético como mecanismo de coordinación entre los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, la Secretaría de Energía y demás dependencias del Ejecutivo Federal, en términos de lo que establezcan sus reglas de operación."

"**Artículo 20.** El Consejo de Coordinación del Sector Energético estará integrado por:

"I. El Titular de la Secretaría de Energía;

"II. Los Comisionados Presidentes de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética;

"III. Los Subsecretarios de la Secretaría de Energía;

"IV. El Director General del Centro Nacional de Control del Gas Natural, y

"V. El Director General del Centro Nacional de Control de Energía.

"El Consejo de Coordinación del Sector Energético será presidido por el Titular de la Secretaría de Energía, quien podrá convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias. ..."

"**Artículo 21.** El Consejo de Coordinación del Sector Energético tendrá, entre otras, las siguientes funciones:



17. Aunado a ello, de acuerdo con el artículo 4⁵ de la misma Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética –reglamentaria del artículo 28 de la Carta Magna–, el Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad a través de los órganos reguladores coordinados, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético.
18. Dicha conclusión me parece acorde con la autonomía técnica que le fue otorgada a la Comisión Reguladora de Energía con la reforma constitucional en materia energética, por lo que considero que el artículo 33, fracción XXI, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por el que se otorga a la Secretaría de Economía la facultad de coordinar con la Comisión Reguladora de Energía las tarifas reguladas de los servicios establecidos en la Ley de la Industria Eléctrica, resulta inconstitucional. Esto no implica que la atribución exclusiva de la Comisión para regular las tarifas deje de atender a las **políticas públicas** que establezca el Ejecutivo Federal, pues dicha regulación tarifaria procura una **regulación técnica** que promueva el desarrollo eficiente del sector energético.
19. Por las razones expuestas es que emito este voto para separarme del reconocimiento de validez aprobado por el Pleno.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 224, con número de registro digital: 30977.

VOTO CONCURRENTES Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 72/2022.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el quince de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucional-

"I. Dar a conocer a los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética la política energética establecida por la Secretaría de Energía; ..."

⁵ "Artículo 4. El Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos, a través de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético. ..."



lidad citada al rubro. En la sentencia se estudió y declaró la invalidez del artículo 23, fracción VIII, en la porción normativa "*de persona mayor de edad*", de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, que establecía el ser mayor de edad como requisito para el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género.

2. Yo voté junto con la mayoría por la invalidez de dicha norma, pero difiriendo de algunas consideraciones, las cuales desarrollo en el apartado III. Por otro lado, voté en contra de los efectos acordados por la mayoría por las razones que señalé en la sesión pública y que reitero en el apartado V de este voto.

II. Razones de la mayoría en el estudio de fondo

3. En el estudio de fondo se señaló que la norma impugnada realizaba una distinción basada en la edad y el género de aquellas personas que solicitaran el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de su identidad de género, lo que impactaba directamente en el interés superior de niñas, niños y adolescentes trans. La mayoría consideró que la metodología adecuada para el análisis de constitucionalidad era un examen de igualdad que debería realizarse bajo un escrutinio estricto.
4. Al realizar el examen de igualdad, la mayoría consideró que la medida sí superaba la primera grada del examen por contar con una finalidad constitucionalmente imperiosa: la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y el reconocimiento de su desarrollo gradual y de su autonomía progresiva, mediante el establecimiento de una edad mínima.
5. Seguido, se consideró que la norma impugnada superaba la segunda grada, relativa a que la distinción esté estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, pues el establecimiento de la mayoría de edad es un criterio objetivo para poder considerar que, de forma general, las personas han alcanzado un estado de madurez.
6. En cambio, se consideró que la medida no superaba la tercera grada del test, toda vez que la medida no era la menos restrictiva posible para conseguir la finalidad propuesta. En este sentido, la norma limita de manera absoluta el derecho de la niñez al reconocimiento de su identidad de género, a pesar de que existen alternativas que permiten respetar los derechos de la niñez y, a su vez, establecer salvaguardas para proteger su desarrollo progresivo.



III. Razones de la concurrencia en cuanto al estudio de fondo

7. Como primer punto, **desarrollaré** las razones por las cuales consideré que, en este caso, no se supera la tercera grada del test de igualdad de escrutinio estricto, a diferencia de mi votación en la acción de inconstitucionalidad 73/2021, fallada el siete de marzo de dos mil veintidós, donde voté porque una norma similar a la hoy impugnada, pero del Código Civil del Estado de Puebla, resultaba inconstitucional por no superar la primera grada del test respectivo.
8. En tal precedente, consideré que, aunque "*el establecimiento de edades mínimas en ley puede tener como finalidad la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y el reconocimiento de su desarrollo gradual y autonomía progresiva,*" en ese caso "*la finalidad de la norma e[ra] la exclusión de las niñas, niños y adolescentes del derecho a la identidad de género, sin atención alguna a la autonomía progresiva que les asiste*". Lo anterior dado que no podía "*derivarse un objetivo distinto de la exposición de motivos ni del informe del poder legislativo.*"
9. En ese caso, el informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla, al contestar el concepto de invalidez, no hacía mención alguna a que la intención legislativa persiguiera la protección de las niñas, niños y adolescentes, básicamente el Congreso Local sostenía que los menores de dieciocho años no contaban con el derecho a adecuar sus documentos de identidad porque: **1)** señalaba que el principio de interés superior de la niñez no reconocía el derecho a la identidad de género y **2)** la Opinión Consultiva 18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en materia de personas migrantes o indocumentadas) en ninguna parte señala que se deban proteger los derechos de los menores de 18 años, por lo que aunque el principio de igualdad ante la ley y no discriminación sí pertenece al *ius cogens*, éste no es aplicable a menores de 18 años. La exposición de motivos, en el precedente, tampoco justificaba la razón de ser del requisito de mayoría de edad.
10. En contraste, en el presente caso, el informe presentado por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco sí señala que el objetivo del requisito de tener 18 años es proteger a las niñas, niños y adolescentes de la entidad federativa, en los siguientes términos:

"Debe resaltarse de manera primordial, que contrario a lo que refieren las comisiones promovedoras de la presente acción, dicha porción normativa no contraviene de ninguna manera los derechos de las niñas, niños y adolescentes, pues por el contrario, su emisión encuentra sustento en la obligación que tiene el Estado de proporcionar los elementos necesarios para brindar protección al derecho de los menores, cuya finalidad principal representa el salvaguardar el interés superior del menor frente a cuestiones que pudieran generar en ellos una afectación.



"En efecto, la porción normativa reclamada no representa desigualdad alguna, pues por el contrario emite una distinción razonable y objetiva, cuya pretensión implica el cuidado y atención de las niñas, niños y adolescentes.

"...

"En tal virtud, en la reforma combatida no se emite exclusión alguna por haber fijado un parámetro de edad, y verlo desde dicha óptica implicaría sólo advertir aisladamente la intención real del legislador, y no en sus términos generales con su objetivo real. Esto es que el análisis de constitucionalidad debe partir desde la consideración de que el legislador tuvo una razón válida ante la medida clasificatoria, y advertir que dicha clasificación tiene un objetivo mayor, que para el presente caso resulta ser la protección al interés superior del menor.

"...

"Así de esta manera se evidencia que la norma antes citada no genera una exclusión ni una limitante, sino que permite que los menores sean tratados de acuerdo a su desarrollo evolutivo, lo que implica que, del análisis de su edad y condición de madurez, resulta válido situarlos en consideraciones distintas a los demás, pues es precisamente la intención de protegerlos lo que motiva al legislado, como ya se ha manifestado en función de su edad y madurez ..."¹

11. Por lo tanto, en este asunto, considero que sí es posible desprender una finalidad constitucionalmente imperiosa expuesta por el legislador consistente en la protección integral de las niñas, niños y adolescentes frente a una decisión que repercute a largo plazo. Así, dado que la protección del interés superior de la niñez, tal como lo señala el proyecto, es un fin imperioso, concuerdo con que se supera la primera grada del test de escrutinio estricto, a diferencia del precedente citado.
12. En este mismo sentido, coincido con la sentencia en que la norma impugnada del Estado de Jalisco supera la segunda grada del test, pero no así la tercera etapa al no ser la medida menos restrictiva posible.
13. Ahora bien, respecto del resto de consideraciones, **no coincidí** con algunos aspectos de lo expuesto en los párrafos 52 y 54 a 61 de la sentencia, así como el apartado 5 del estudio de fondo. A pesar de estar de acuerdo con la mayoría de los criterios ahí señalados, me parece que éstos no debían ser ordenados *a priori* por este Alto Tribunal. Especialmente, encuentro dificultades en

¹ Informe justiciado del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, págs. 12, 16 y 20.



la naturaleza administrativa y, posteriormente, judicial, de los procedimientos que deberá desarrollar el legislador conforme a los puntos 1 y 6 del párrafo 135 de la sentencia; esto, podría resultar difícil de cumplir a las Legislaturas Locales dado el proceso de federalización de la materia procesal civil. Además, el tema exige pluralismo y diversidad, por lo que deben ser los legisladores quienes, de forma estrecha con sus representados, deberán buscar las vías óptimas para el ejercicio y protección del derecho.

14. Por último, respecto al estudio de fondo, **tampoco coincidió** con la conclusión alcanzada en el párrafo 67 de la sentencia que señala:

"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."²

15. De una lectura de las dos fuentes científicas que se citan se aprecia que no se sustenta la afirmación de que las personas trans, en la mayoría de los casos, se encuentren en posibilidad de reconocer su propia identidad de género de forma clara desde que tienen aproximadamente cuatro años.

16. Por lo que hace al primer estudio,³ la edad media en la que los encuestados se consideraron transgéneros fue a los 13.4 años (con una desviación estándar de 2.8). Y la edad media a la que empezaron a sentirse diferentes a los demás, es a los 7.6 años (desviación estándar de 3.1). El estudio, además, reconoce en las conclusiones sus propias limitaciones derivadas del tamaño y selección de la muestra. Por otra parte, tratándose del segundo estudio,⁴ la edad mínima de encuestados es de 13 años. Ciertamente, el texto sí señala que la investigación previa sugiere que los adolescentes trans comienzan a "sentirse diferente"

² *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), págs. 71-92. Jody L. Herman et al., Age of Individuals who Identify as Transgender in the United States, Los Angeles: The Williams Institute, 2017.*

³ Ídem.

⁴ *Jody L. Herman et al., Age of Individuals who Identify as Transgender in the United States, Los Angeles: The Williams Institute, 2017.*



respecto de su género y a entenderse a sí mismo como transgénero en edades tempranas, inclusive desde los cuatro años.⁵ Sin embargo, no me parece que de dicha afirmación pueda derivarse la conclusión plasmada en las consideraciones de la sentencia.

17. Finalmente, **tampoco coincido** con el párrafo 109 de la sentencia donde se señala que la norma hace una distinción basada en el género de aquellas personas que se reconocen con que les fue asignado al nacer, respecto de aquellas que se identifican con un género distinto. Considero que la norma no niega totalmente la posibilidad de que las personas levanten una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de su identidad de género, por el contrario, lo posibilita para aquellos mayores de edad. No obstante, solamente lo permite para mayores de 18 años, de ahí que la distinción fundamental no sea entre personas trans y personas cisgénero, sino entre personas trans mayores de 18 años y personas trans menores de esa edad.
18. Por estas razones, coincidí con la declaratoria de invalidez y con la mayoría de las consideraciones de la propuesta.

IV. Efectos aprobados por la mayoría

19. Tras declarar la invalidez de la norma, la mayoría consideró necesario vincular al Congreso del Estado de Jalisco para que, dentro de un plazo de doce meses, emita las normas necesarias con el objeto de establecer un procedimiento para el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género auto percibida conforme a los estándares expuestos en la sentencia.
20. En consonancia con esto, se decidió que la declaratoria de invalidez del artículo impugnado surtiría sus efectos hasta los doce meses siguientes de la notificación de los resolutivos al Congreso Estatal.
21. Asimismo, se estimó adecuado establecer lineamientos de carácter obligatorio para guiar al legislativo en garantizar el ejercicio efectivo del derecho, los cuales desarrolla en el párrafo 135 del engrose.

V. Razones del voto en contra en los efectos

⁵ El documento señala: "*Prior research suggests that transgender youth begin to 'feel different' in regard to their gender and understand themselves to be transgender at young ages, such as at four years old.*"



22. Estuve en desacuerdo con los efectos aprobados por dos razones principales.
23. En primer lugar, considero que no era necesario establecer una prórroga para la entrada en vigor de la invalidez de la norma declarada inconstitucional. Contrario a lo que consideró la mayoría, me parece que la invalidez de la norma no habría dejado un vacío que condujera a impedir el ejercicio del derecho a la identidad de género auto percibida. Al contrario, una vez expulsa la norma inconstitucional, el ejercicio de dicho derecho se encuentra posibilitado por el marco normativo del Estado de Jalisco.
24. Es decir, al invalidarse la porción normativa estudiada, las autoridades competentes contarían con el fundamento legal para poder levantar una nueva acta de nacimiento para menores de dieciocho años con el objeto de reconocer su identidad de género. Sin perjuicio de que el legislador pudiera regular subsecuentemente dicho procedimiento, considero que la prórroga únicamente dilata el ejercicio de dicho derecho por las niñas, niños y adolescentes, pues hace subsistir una prohibición absoluta.
25. En segundo lugar, a pesar de estar de acuerdo en lo general con el contenido de los lineamientos incorporados para regular el procedimiento de rectificación de documentos de identidad, me parece que, como regla general, la emisión de este tipo de directrices no es acorde con nuestra labor constitucional ni con la deferencia debida al legislador. En todo caso, como lo he expresado en precedentes,⁶ considero que estos lineamientos sólo podrían ser emitidos de forma orientadora y en el marco de un exhorto y no de una condena.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 72/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo I, septiembre de 2023, página 207, con número de registro digital: 31752.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de septiembre de 2023.

⁶ Por ejemplo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 54/2018.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2019.

En sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro, en que, entre otras cosas, declaró la invalidez del artículo 21, fracciones I, incisos e), f), g), h), i), j) y k), y III, incisos b), c), d), e), f), g) y h), de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.¹

¹ Título tercero

Derechos

Capítulo I

De los Derechos por prestación de servicios

Sección primera

Del Registro Público de la Propiedad y de Comercio

Sección segunda

Del Archivo de Instrumentos Públicos y del Archivo General del Estado

"Artículo 21. Los servicios de anotación, expedición de testimonios, certificaciones, búsqueda de documentos y cualquier otro que de acuerdo a las leyes respectivas deba realizar el Archivo de Instrumentos Públicos, o los servicios que preste el Archivo General del Estado, se causarán derechos conforme a la siguiente tarifa:

"I. Servicios diversos:

"a) Expedición de copias certificadas de documentos notariales, incluidos los Archivos General y Especial de Tierras y Aguas: \$650.00

"b) Por tildación y anotación en el margen del protocolo depositado en el Archivo: \$89.00

"c) Por autorizar y expedir testimonio de escritura: \$820.00

"d) Por contestación de información sobre la existencia o inexistencia de disposición testamentaria: \$155.00

"e) Fotocopia de documentos por hoja oficio o carta: \$9.00

"f) **Consulta de lector microfilm, por hora: \$43.00**

"g) Por impresión de microfilm: \$15.00

"h) Escaneo y/o fotografía digital, por foja, plano o fotografía: \$36.00

"i) Impresión de material digitalizado, blanco y negro, por hoja: \$16.00

"j) Impresión de material digitalizado a color, por hoja: \$18.00

"k) **Búsqueda de material para escaneo o fotografía digital con equipo del usuario, por imagen: \$16.00**

"l) Transcripción de escrituras o documentos: \$777.00

"m) Recepción de avisos notariales de escrituras autorizadas de conformidad con la Ley de Notariado del Estado de Jalisco, por cada uno: \$125.00

"n) Por revisar, autorizar y firmar el aviso de transmisión patrimonial para trámite ante catastro municipal: \$516.00

"II. Cualquier otro servicio del Archivo de Instrumentos Públicos correspondientes a funciones notariales se cubrirá conforme al arancel de notarios.

"III. Archivo General del Estado:



Para llegar a esa conclusión, el Pleno explicó el parámetro de constitucionalidad aplicable a la materia de transparencia y acceso a la información pública a fin de demostrar que aquella disposición lo viola al prever cuotas que los gobernados deben sufragar para acceder a información pública, siendo que su búsqueda o consulta no puede generar costo alguno.

Respetuosamente disiento del criterio mayoritario porque considero que dicho parámetro es inaplicable al artículo 21 controvertido, pues si bien prevé cuotas o derechos por búsqueda y consulta de información, lo cierto es que se vincula con el servicio público que proporciona la institución que tiene a su cargo el archivo de instrumentos públicos y el Archivo General del Estado. Tan es así que dicha disposición está contenida en el título tercero, Derechos, capítulo I, De los derechos por prestación de servicios, sección segunda, Del Archivo de Instrumentos Públicos y del Archivo General del Estado, de la ley estatal analizada.

Además, el propio artículo 38, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco,² que también se analiza en la ejecutoria, contiene las cuotas aplicables a la materia de transparencia y acceso a la información pública, de manera que su texto excluye considerar que el diverso 21, se vincule con las cuotas aplicables al ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

"a) Por certificación de documentos: \$516.00

"b) Fotocopia de documentos, por hoja oficio o carta \$9.00

"c) Escaneo y/o fotografía digital, por imagen (foja, plano o fotografía):\$38.00

"d) **Búsqueda de material para escaneo o fotografía digital con equipo del usuario, por imagen: \$16.00**

"e) Impresión de material digitalizado, blanco y negro, por hoja: \$16.00

"f) Impresión de material digitalizado a color, por hoja: \$18.00

"g) **Consulta de lector de microfilm, por hora: \$43.00**

"h) Por impresión (sic) de microfilm: \$16.00."

² **Título cuarto**

Productos

Capítulo I

De los productos

Sección segunda

De los productos diversos

"**Artículo 38.** La hacienda estatal, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, puede percibir los productos derivados de:

"...

"IX. Los productos por la prestación de servicios, de conformidad a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, se determinarán conforme a lo siguiente:

"a) **Copia simple o impresa, por cada hoja: \$6.00**

"Cuando se trate de copias certificadas se estará conforme a lo dispuesto en el artículo 26 fracción VI, de esta ley.



Es más, conforme a la ley en cuestión, en el Estado de Jalisco las cuotas aplicables a ese ejercicio son consideradas productos para efectos tributarios, mientras que aquellas reguladas por el aludido 21 son derechos, precisamente por vincularse con un servicio público proporcionado por el Estado. De ahí que considere que la constitucionalidad del artículo 21 impugnado no debió analizarse a la luz del parámetro de regularidad constitucional aplicable a la materia de transparencia y acceso a la información pública.

Lo anterior, aunado a mi voto emitido, entre otras, en las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, resueltas en sesión del Tribunal Pleno de cuatro de diciembre del dos mil dieciocho, en el sentido de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para controvertir normas de carácter tributario, me llevan a disentir del criterio mayoritario antes comentado.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 12/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de noviembre de 2020 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo I, noviembre de 2020, página 333, con número de registro digital: 29563.

Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo I, junio de 2019, páginas 207 y 244, con números de registro digital: 28744 y 28745, respectivamente.

"b) Información en disco magnético de 3.5, por cada uno: \$24.00

"c) Información en disco compacto, por cada uno: \$24.00

"d) Audio casete, por cada uno: \$24.00

"e) Video casete tipo VHS, por cada uno: \$39.00

"f) Video casete otros formatos, por cada uno: \$96.00

"g) **Escaneo de documentos para entregarlos en medios magnéticos por cada hoja: \$14.00**

"h) **Impresiones a color, por cada una: \$17.00**

"i) Copia de planos de hasta 60 x 40 centímetros por cada una: \$29.00

"j) Copia de planos de hasta 60 x 90 centímetros por cada una: \$42.00

"k) Copia de planos de 90 x 150 centímetros o más por cada una: \$70.00

"l) **Copia simple o impresa de licencia de conducir en cualquier modalidad, derivada del trámite de modificación de datos del titular por cada una: \$43.00**

"Cuando la información se proporcione en formato distinto a los mencionados en los incisos anteriores, el cobro de derechos será el equivalente al del mercado que corresponda.

"El cobro que se señala en el inciso a) del presente artículo, estará sujeto a lo dispuesto por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios."



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2020.

En sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro en que, entre otras cosas, declaró la invalidez del artículo 73, fracción X, en su porción normativa "insultos y", de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Estado de Durango, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, que prevé una multa por insultar a los agentes de tránsito.

Para arribar a tal conclusión, el Pleno retomó diversos precedentes, tales como la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,¹ en los que determinó lo que implican la libertad de expresión y el derecho al honor. Lo anterior, a fin de evidenciar que la redacción de la norma controvertida otorga un amplio margen de apreciación al operador jurídico para determinar el tipo de insulto que generaría la imposición de la sanción.

Se afirmó que, *lejos de brindar seguridad jurídica*, la norma controvertida *genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, para otra no representaría afectación alguna*. No comparto la parte considerativa de tal conclusión porque me parece inaplicable a los precedentes referidos. La norma entonces analizada contenía multas por expresar insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad, mientras que aquí versa sobre conductas dirigidas a los agentes de tránsito.

Además, al resolver la acción de inconstitucionalidad 34/2019,² es decir, con posterioridad al precedente citado, se abordó un tema similar desde el punto de vista del artículo 14 constitucional, esto es, a partir del principio de legalidad y criterios específicos sobre taxatividad en materia penal y en el derecho administrativo sancionador, no desde el punto de vista de libertad de expresión y el honor.

En cuanto al fondo, tampoco comparto la conclusión de invalidez de la norma controvertida, porque me parece que no podemos exigir exhaustividad o enun-

¹ Resueltas en sesión de veinticuatro de octubre del dos mil diecinueve.

² Sesión de dos de diciembre del dos mil diecinueve.



ciatividad de conceptos para ver qué se va a entender por insultar a un agente de tránsito.

Me parece que en este tipo de asuntos en que se controvierten leyes de ingresos, así como en aquellos en que se han analizado reglamentos de policía y buen gobierno, no podemos exigir tal especificidad, precisamente porque la aplicación de este tipo de sanciones requiere de discrecionalidad de la autoridad, de modo que será en el acto concreto en que deba motivarse la aplicación, no desde la ley.

Como indicó el Ministro Alberto Pérez Dayán en su intervención durante el análisis de este asunto, este tipo de sanciones derivadas de conductas previstas en reglamentos de policía y buen gobierno, buscan inhibir el insulto a la autoridad a través de una multa. Bajo esa perspectiva, es verdad que el principio de taxatividad exige un mínimo de condiciones para que el gobernado entienda qué es lo que debe hacer y qué es lo que puede hacer y, en consecuencia, lo que no puede hacer; sin embargo, el tema de insultos es tan amplio que estimo que la discrecionalidad que otorga la ley es lo que precisamente debe justificar la autoridad administrativa al momento de la imposición de la sanción, es decir, en el acto concreto de aplicación.

De manera que la especificidad exigida llevaría probablemente hasta un caso ilimitado de ejemplos, en los que, de no caerse en ese específico supuesto, no se podría generar el efecto inhibitor comentado.

Esas razones son las que originan que vote en contra de la decisión asumida por el Tribunal Pleno.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 93/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1870, con número de registro digital: 29899.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo I, marzo de 2021, página 11, con número de registro digital: 29724.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 107/2020.



En sesión de trece de octubre del dos mil veinte, 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 legitimación procesal activa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH) para controvertir normas por aspectos tributarios, tal como las analizadas en el segundo y quinto tema correspondientes a impuestos adicionales y a impuestos por la extracción y aprovechamiento de materiales pétreos, respectivamente. Respetuosamente, no comparto esa conclusión por lo siguiente:

El artículo 105, fracción II, constitucional prevé la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para la promoción de una acción de inconstitucionalidad en atención a la materia de que se trate, pues se entiende que sólo el Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión tienen la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la Constitución General.

De esta forma, los partidos políticos sólo pueden impugnar normas electorales, la Fiscalía General normas de carácter penal y en el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, normas generales que puedan vulnerar el acceso a la información pública o la protección de datos personales. En el caso de la CNDH se le otorgó legitimación para promover acción de inconstitucionalidad respecto de posibles violaciones a derechos humanos.

De lo expuesto se advierte que la legitimación para promover una acción de inconstitucionalidad se restringe a la materia específica señalada en el Texto Constitucional, sin que sea posible impugnar normas que escapen a dichas materias.¹

Como ya se dijo, la legitimación procesal activa de la CNDH está limitada al tipo de violación constitucional que pretende impugnar, pues el Texto Constitucional específicamente prevé que sólo puede promover acción de inconstitucionalidad cuando alegue violaciones a leyes o tratados internacionales de derechos humanos.

A dicha Comisión se le amplió la facultad para impugnar normas en acción de inconstitucionalidad a efecto de que pueda defender de mejor manera las posi-

¹ Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio que informa la jurisprudencia P./J. 7/2007, del Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA."



bles violaciones a los derechos humanos por parte de órganos legislativos, es decir, tratándose de este tipo de medios de control constitucional, su legitimación está íntimamente relacionada con el correcto desarrollo de sus atribuciones como órgano constitucional garante de la protección de los derechos humanos.

Por tanto, conforme al Texto Constitucional, la Comisión accionante no es un órgano encargado de vigilar en abstracto la vigencia del orden constitucional y no puede promover una acción de inconstitucionalidad por posibles violaciones constitucionales, distintas a las que involucren derechos humanos.

A pesar de la literalidad del Texto Constitucional, el Tribunal Pleno ha discutido en reiteradas ocasiones sobre si la Comisión cuenta con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad contra normas que estima violan los principios de justicia tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional. Por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2018,² se puso en duda la legitimación procesal activa de la mencionada Comisión para cuestionar diversos preceptos de leyes de ingresos de algunos Municipios del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del dos mil dieciocho.

En dicha sesión, la mayoría del Pleno concluyó que la entonces promovente sí tenía legitimación procesal activa para controvertir dichas disposiciones vía acción de inconstitucionalidad. Estimo que dicho criterio vinculatorio debe analizarse a la luz del fondo entonces controvertido, pues sólo de esa manera pueden entenderse sus alcances.

Como ya se dijo, en dicha acción la Comisión impugnó ciertos preceptos de leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Aguascalientes relacionados con el servicio de alumbrado público, alegando, en esencia, que violaban los principios de justicia tributaria y aspectos competenciales, porque la base para calcular dicho tributo partía del consumo de energía eléctrica, lo cual es competencia exclusiva de la Federación.

A través de múltiples criterios, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que son inconstitucionales las normas que prevén derechos por servicio de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica, precisamente porque invaden la competencia de la Federación.

² Resuelta en sesión de cuatro de diciembre del dos mil dieciocho.



Lo expuesto evidencia que la última discusión que se tuvo en cuanto a la legitimación procesal activa de la CNDH se suscitó en relación con un tema respecto del que existen precedentes aplicables.

En consecuencia, el criterio vigente y, por ende, vinculante en cuanto a la legitimación procesal activa del aludido órgano constitucional autónomo encuentra justificación en el hecho de que sobre la materia de fondo (derechos por servicio de alumbrado público con base en consumo de energía eléctrica), ya existe jurisprudencia aplicable de este Alto Tribunal,³ de modo que se consideró pertinente reconocer esa legitimación y, por ende, analizar el fondo a fin de resguardar el orden constitucional evidentemente violado por las normas entonces controvertidas.

Tan es así que al resolver el fondo de dicha acción se declaró la invalidez de las normas ahí impugnadas por violar la esfera competencial de la Federación, precisamente a partir de criterios existentes al respecto. Esta situación se constituyó año con año en una violación reiterada que, desconociendo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se repite frecuentemente en disposiciones de carácter anual, por lo que más allá de los principios de justicia fiscal se asiste o acude a una violación sistemática del principio de seguridad y certeza jurídica.

Por tanto, lo que hasta este momento ha reconocido el Tribunal Pleno es la legitimación procesal activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para impugnar vía acción de inconstitucionalidad normas de naturaleza o contenido fiscal respecto de las que existan precedentes o jurisprudencia vinculante y que, bajo el amparo del principio de anualidad de esas normas, no son respetadas por las Legislaturas Locales.

Tratándose de otro tipo de normas, por ejemplo, en materia de acceso a la información, cuando se impugnan normas que establecen cobros injustificados, o bien,

³ Ejemplificativas de ese criterio son las tesis de jurisprudencia P./6., del Pleno de este Alto Tribunal, 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.", y la jurisprudencia 2a./J. 25/2004, de esta Segunda Sala, cuyo rubro es: "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."



cuando se cobra la primer acta de nacimiento, en contravención al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública y al derecho de identidad, coincido en interpretar de manera extensiva la legitimación de la CNDH a efecto de que pueda defender de mejor manera las posibles violaciones a derechos humanos por parte de órganos legislativos. Sin embargo, dichos supuestos me parecen distintos a los impugnados en los temas segundo y quinto de la presente acción, pues en este caso la accionante controvierte normas municipales exclusivamente a la luz de los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, supuesto para el cual considero no está legitimada por tratarse de aspectos eminentemente fiscales.

En asuntos recientes se han impugnado los denominados impuestos ecológicos locales, entre ellos, el de extracción y aprovechamiento de materiales pétreos, similar al que se discute en el tema quinto de esta acción. No obstante, quien ha promovido esos medios de defensa ha sido el consejero jurídico de la presidencia de la República, quien, a diferencia de la Comisión, cuenta con legitimación amplia para la promoción de una acción de inconstitucionalidad.

El asunto que origina este voto no cae en los supuestos descritos. De la lectura de la demanda se advierte que la Comisión impugna, entre otros, diversos artículos que regulan distintos impuestos adicionales, así como el artículo 8 de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal del año dos mil veinte, al considerar que violan los principios de justicia tributaria, porque no atienden a la capacidad contributiva de los sujetos obligados.

Respecto del contenido de tales disposiciones o similares, no existen criterios o jurisprudencias vinculantes a partir de los cuales se resuelva sobre su constitucionalidad, según se advierte de la búsqueda en el sistema de compilación de este Alto Tribunal. Por tanto, la accionante carece de legitimación para controvertirlas a la luz de los principios de justicia tributaria, pues la materia escapa del ámbito de atribuciones constitucionales que le competen.

Por lo expuesto, estimo que debió sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos combatidos en los temas II y V, antes identificados, por falta de legitimación activa de la promovente.

Por otra parte, en el considerando quinto, cuarto tema, se analizó la constitucionalidad de las disposiciones que establecen cuotas por la reproducción de información pública en copias simples y su entrega mediante dispositivos magnéticos. Aun cuando, en términos generales coincido con la ejecutoria, no comparto el reconocimiento de validez del artículo 57, apartado C, inciso b), de la Ley



de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el Ejercicio Fiscal dos mil veinte.

Tal reconocimiento de validez se sustenta en que del análisis integral de dicha norma se advierte que el derecho controvertido corresponde a la emisión de copias por parte del Instituto Municipal del Deporte de Playas de Rosarito, organismo que desempeña actividades relacionadas con la promoción del deporte, por lo que no guarda relación con el derecho de acceso a la información, sino con el de la preparación, promoción y ejecución de eventos de carácter deportivo.

Respetuosamente no comparto dicha conclusión porque el hecho de que se trate de un instituto municipal, o bien, que su actividad sea la preparación, promoción y realización de eventos deportivos no son razones suficientes para que le sea inaplicable el parámetro de regularidad constitucional de gratuidad en el acceso a la información pública, máxime que dicho instituto ejerce recursos públicos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 107/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 1947, con número de registro digital: 30015.

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.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 25/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 317.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El veinticuatro de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, donde fundamentalmente determinó la invali-



dez de diversos preceptos de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Aguascalientes, Rincón de Romos y San Francisco de los Romo, todas para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

El motivo que el Pleno consideró para decretar su nulidad fue, en términos generales, la vulneración al principio de legalidad tributaria por existir en las normas indeterminación en la base gravable y la tasa conforme a las cuales deberían cuantificarse las tarifas por suministro de energía eléctrica.

En el fallo se analiza primeramente el precepto impugnado del Municipio de Aguascalientes (artículo 93); luego, observa que remite a la diversa Ley de Hacienda de ese Municipio (artículo 138, fracción I); analiza este último precepto y de todo ello concluye que el artículo de la Ley de Ingresos adolece de un vicio por contravenir el citado principio constitucional rector en materia fiscal.

En la sentencia no se repite ese ejercicio con las normas de ingresos atinentes a los Municipios de Rincón de Romos y San Francisco de los Romo, cuyo análisis no repara en el contraste de cada una de ellas con sus respectivas leyes de hacienda municipal.

En consecuencia, estimo que el análisis de las normas de ingresos impugnadas para los Municipios de Rincón de Romos y Francisco de los Romo debió efectuarse bajo la misma metodología que empleó el fallo para examinar la norma del Municipio de Aguascalientes.

Lo anterior porque, si bien es cierto que los preceptos de aquellos dos Municipios citados no remiten a su ley de hacienda municipal, como sí lo hace el precepto del Municipio de Aguascalientes, también es cierto que las leyes de hacienda de los referidos Municipios (artículo 67-A de la norma de Rincón de Romos y artículo 122-A, fracción I, de la ley de San Francisco de los Romo), tampoco logran establecer los elementos esenciales de la contribución cuando se refieren a los derechos por el servicio de alumbrado público.

Ello me llevó a considerar la pertinencia de que, en el apartado de efectos, el fallo debió responder de forma favorable la petición de la Comisión accionante sobre la extensión de invalidez a esas normas de las leyes de hacienda de los tres Municipios citados. Al no haberlo realizado así la sentencia, es que disiento de esa parte.

Arriba a esa convicción sobre la pertinencia de la extensión de efectos a los artículos no impugnados 138, fracción I, de la Ley de Hacienda del Municipio de



Aguascalientes, 67-A de la Ley de Hacienda del Municipio de Rincón de Romos y 122-A, fracción I, de la Ley de Hacienda del Municipio de San Francisco de los Romo, al adolecer del mismo vicio, como es que no logran establecer los elementos esenciales del tributo, con lo que permiten que el Municipio con base en la firma del convenio que haga con la Comisión Federal de Electricidad, lleve a cabo el cobro correspondiente sin que los elementos del tributo estén previstos en ley. En esa medida, a mi juicio era procedente la extensión de efectos de invalidez, por encontrar íntima relación de tales preceptos con los controvertidos.

Por ello, es que mi postura consiste en que no debió verse de manera limitada, como lo consideró el fallo, la posibilidad de extensión de efectos de invalidez a que alude la última parte de la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 89/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 445, con número de registro digital: 29820.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2021.

1. En sesión de siete de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 64/2021, promovida por cuarenta y ocho senadoras y senadores del Congreso de la Unión, en la que se combatió la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de la Industria Eléctrica.¹

I. Consideraciones previas

2. El proyecto que se sometió a nuestra consideración dividía el estudio de fondo en siete apartados, aunque en varios de ellos se repetían algunos o todos los

¹ Reformada por decreto publicado el nueve de marzo de dos mil veintiuno en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación.



artículos impugnados, éstos se analizaban bajo distintos conceptos de invalidez.

3. Así, en el apartado "A. Orden de despacho en el sistema eléctrico nacional", se analizó si los artículos 3, fracciones V, XII, XII bis y XIV, 4, fracciones I y VI, 26, 35, 53, 101 y 108, fracciones V y VI, de la Ley de la Industria Eléctrica violaban el artículo 28 de la Constitución Federal. Al someter a votación este apartado, mi voto fue por la invalidez de los artículos 3, fracción V, 4, fracción VI, 26 y 53 de la ley impugnada.
4. Por otra parte, en el apartado denominado "C. Mecanismo de certificados de energías limpias", se analizó, de manera destacada, el artículo 126, fracción II, que justamente introdujo un cambio en el régimen de los certificados de energías limpias. Adicionalmente, se estudiaban, a la luz de un medio ambiente sano, los artículos 3, fracción V, XII, XXII bis y XIV, 4, fracciones I y VI, 26, 53, 101 y 108, fracciones V y VI, de la Ley de la Industria Eléctrica. Al someter a votación este apartado, mi voto fue por considerar infundados los preceptos, bajo una interpretación conforme.²
5. Dado que no se alcanzó la mayoría calificada necesaria para declarar la invalidez de los artículos 4, fracción VI (en sus porciones normativas "unitarios" y "garantizando, en primera instancia, los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física y, en segundo término, el suministro de energías limpias"), 26, 101, 108, fracción VI y 126, fracción II, conforme a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal, se desestimó la acción respecto de los preceptos mencionados.
6. Por tanto, considero necesario exponer las razones por las que, en mi opinión, los artículos 3, fracción V, 4, fracción VI, 26 y 53, en sus porciones impugnadas, violan el principio de libre competencia y concurrencia, pero no el derecho a un medio ambiente sano, si éstos se analizan con base en una interpretación conforme.
7. Resalto que en este voto, me centraré en las consideraciones de mi votación y no así en la metodología adoptada para expresarla y contabilizarla. Este último tópico lo abordé en el voto aclaratorio que realicé del acta de la sesión pública de siete de abril de dos mil veintidós.

² En la sesión mi voto se registró en los siguientes términos "A favor, con la interpretación conforme propuesta por el Ministro Presidente y reservándome un voto concurrente".



II. Razones del disenso

8. En primer lugar, es importante precisar el contenido de los artículos 3, fracción V, 4, fracción VI, 26, 53 y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica.

"Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: ...

"V. Central Eléctrica Legada: Central Eléctrica que no se incluye en un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente o usos propios continuos, y:

"a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado, y

"b) Cuya construcción y entrega sea con independencia de su modalidad de financiamiento."

"Artículo 4. El Suministro Eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia.

"Las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal en términos de esta Ley y de las disposiciones aplicables, a fin de lograr el cabal cumplimiento de los objetivos establecidos en este ordenamiento legal. Son consideradas obligaciones de servicio público y universal las siguientes: ...

"VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y Servicios Conexos al Mercado Eléctrico Mayorista basado en los costos de producción unitarios conforme a las Reglas del Mercado, garantizando, en primera instancia, los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física y, en segundo término, el suministro de energías limpias, entregando dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del CENACE."

"Artículo 26. Los Transportistas y los Distribuidores son responsables de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución y operarán sus redes conforme a las instrucciones del CENACE, quien considerará la prioridad en el uso de estas redes para el despacho de las Centrales Eléctricas Legadas y las Centrales Externas Legadas con compromiso de entrega



física. Para el mantenimiento de la Red Nacional de Transmisión y de los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista, los Transportistas y los Distribuidores se sujetarán a la coordinación y a las instrucciones del CENACE."

"Artículo 53. Los Suministradores de Servicios Básicos podrán celebrar Contratos de Cobertura Eléctrica a través de subastas que llevará a cabo el CENACE. Los términos para llevar a cabo dichas subastas y asignar los Contratos de Cobertura Eléctrica respectivos se dispondrán en las Reglas del Mercado."

"Artículo 126. Para efectos de las obligaciones de Certificados de Energías Limpias:
...

"II. La Secretaría establecerá los criterios para su otorgamiento en favor de los Generadores y Generadores Exentos que produzcan energía eléctrica a partir de Energías Limpias. El otorgamiento de los Certificados de Energías Limpias a Centrales Eléctricas, no dependerá ni de la propiedad, ni de la fecha de inicio de operación comercial de las mismas."

9. El análisis de estos artículos se puede dividir en dos tópicos. Por un lado, abordaré el conjunto de medidas que determinan el **orden de despacho de la energía eléctrica** (artículos 3, fracción V, 4, fracción VI, 26 y 53 de la Ley de la Industria Eléctrica). Al respecto, es importante notar que estos artículos, y se dio cuenta previamente, fueron objeto de estudio tanto en el apartado A de la sentencia, como en el apartado C (i). Por otro lado, me referiré al **régimen de certificados de energías limpias** (artículo 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica) que fue analizado exclusivamente en el apartado C, bajo el argumento del derecho al medio ambiente sano y al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Acuerdo de París (ii).

i. Orden de despacho de la energía eléctrica

10. De los artículos que abordan este tema se puede advertir que disponen una preferencia, en el despacho de la energía eléctrica y en el uso de las redes, de las centrales que tengan contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física. Además, a partir de la reforma, es potestativo realizar subastas para la celebración de contratos de cobertura eléctrica.

Prevalencia en el despacho de las centrales con contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física

11. En primer lugar, precisaré los motivos que me llevan a concluir que la determinación de que las centrales con contratos de cobertura eléctrica con compro-



miso de entrega física tengan, en todas las circunstancias, una preferencia sobre las demás centrales, deriva en una interferencia en la libre competencia.

12. Sin ahondar en el régimen previo, del que se da cuenta en la sentencia respectiva, el orden del despacho en la Ley de la Industria Eléctrica anterior a la reforma impugnada se daba con base en un criterio de eficiencia: se despachaba antes al que ofreciera los costos marginales más bajos. De la lectura de los artículos impugnados se advierte que ahora, por mandato legal todas las centrales estarán en un segundo término respecto de las centrales que hayan suscrito contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física.
13. Si bien advierto que la motivación que se dio para esta reforma fue fomentar la seguridad en el despacho, considero que esto no está justificado. Desde mi perspectiva, el legislador debía demostrar que la preminencia *ex ante* de las centrales con contratos de compromiso de entrega física era necesaria para asegurar la seguridad en el despacho, por ejemplo, demostrando que las centrales de energías limpias sin contratos de compromiso de entrega física no cumplían con sus obligaciones en el mercado de corto plazo, que es el que rige el despacho de las centrales. Sin esta justificación, la medida contraviene el mandato constitucional de libre competencia.
14. No obstante lo anterior, considero que en un medio de control abstracto de constitucionalidad como el que nos ocupa, no se puede declarar la invalidez de esa medida a la luz del derecho humano a un medio ambiente sano, pues ella no implica, necesariamente, su afectación, como se explica a continuación.
15. En cuanto al parámetro de validez constitucional y convencional, simplemente me remito a la sentencia de la que deriva el presente voto, pues en ella se realiza un análisis del derecho humano a un medio ambiente sano, reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Federal, y su relación con el derecho humano a la salud, así como un estudio de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, del Protocolo de Kioto de 1998, y de las obligaciones que derivan del Acuerdo de París.
16. Ahora bien, de dicho estudio se podría concluir que medidas que afecten directamente la utilización de energías renovables, se deberán declarar inconstitucionales. Sin embargo, respecto al caso concreto en análisis, en mi opinión, era posible reconocer la validez de los artículos impugnados, si y sólo si, se hace bajo una interpretación conforme.



17. Para ello, es importante tener presente que los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física, en abstracto, no afectan a las centrales eléctricas que utilizan energías renovables, pues no hay una restricción que impida a éstas celebrar dichos contratos.
18. En este orden de ideas, los preceptos impugnados se debieron interpretar en el sentido de que la preferencia de los contratos de cobertura de energía con compromiso de entrega física, respecto al despacho y utilización de redes, debe implicar, por una parte, que se privilegie a centrales con estos contratos pero que utilicen energías renovables y, por otra parte, que la elección de centrales con los contratos referidos que no utilicen energías renovables (v.gr. las que utilicen combustibles fósiles) no pueden constituir una limitante para que el Estado Mexicano cumpla con sus obligaciones constitucionales y convencionales, especialmente, las derivadas del Acuerdo de París.

Eliminación de la obligatoriedad de realizar subastas para la celebración de contratos de cobertura eléctrica

19. Un segundo aspecto para analizar es la eliminación de la obligatoriedad de la realización de subastas para la celebración de contratos de cobertura eléctrica. En este punto, al igual que el anterior, estimo que la reforma implica una violación al principio de libre competencia, pero no al derecho a un medio ambiente sano.
20. Al respecto, considero que un sistema donde se permita adquirir energía por mecanismos no competitivos, paralelamente a las subastas, sin la justificación necesaria, conlleva su invalidez. De nueva cuenta, la principal motivación aducida para esta reforma fue la seguridad en el despacho de la energía; sin embargo, eliminar la necesidad de subastar no es un medio idóneo para alcanzar este fin; ello porque mediante este mecanismo se satisface el mercado de largo plazo, mientras que la orden de despacho y su seguridad se relacionan con el mercado de corto plazo. Así, dado que no se implementó un mecanismo competitivo diverso, se permitirá que se compre energía más cara de la que se ofrecía en las subastas con el correlativo daño para la sociedad en general.
21. Por otra parte, cuando dicha reforma se estudia a la luz del derecho humano a un medio ambiente sano, concluyo que desde un análisis abstracto, como el que permite la acción de inconstitucionalidad, no se puede afirmar que la misma implique, necesariamente, una afectación a este derecho humano.



22. Lo anterior, toda vez que si bien se puede reconocer que el método de subastas favorecía a las centrales eléctricas que ofrecían menores precios, las cuales solían ser las que utilizaban energías limpias (debido a que sus costos variables son muy bajos); lo contundente es que el cambio que introdujo la reforma no puede desconocer los acuerdos internacionales para favorecer a las energías limpias, de ahí que cuando se elija a las centrales para adquirir su energía, será necesario dar siempre una preminencia a los oferentes de este tipo de energías.
23. En este sentido, el cambio de un sistema de subastas a uno donde éstas son potestativas, en abstracto, no implica una afectación al derecho humano a un medio ambiente sano, incluso este nuevo sistema podría derivar en mayores adjudicaciones o, más rápidas, a centrales que utilicen energías limpias. Esto, como adelanté, es contrario al principio de libre competencia, pero no implica necesariamente y por sí solo, una afectación al medio ambiente sano y al cumplimiento de las obligaciones convencionales del Estado.

ii. Certificados de energías limpias

24. El principal cambio planteado con la reforma al artículo 126 de la Ley de la Industria Eléctrica fue que permitió que las centrales eléctricas de fuentes limpias que iniciaron operaciones previo al inicio de la vigencia de la Ley de la Industria Eléctrica, el once de agosto de dos mil catorce, puedan obtener los certificados de energías limpias, cuestión que antes de la reforma no se podía.
25. Es innegable que la Constitución Federal establece obligaciones al Estado mexicano en la promoción y transición al uso de tecnologías y combustibles más limpios, en especial, por ejemplo, los artículos transitorios décimo séptimo y décimo octavo del Decreto de reforma a la Constitución Federal de veinte de diciembre de dos mil trece.
26. No obstante lo anterior, en mi opinión, se puede reconocer la validez del artículo en estudio bajo una interpretación conforme, en el sentido de que la nueva forma de distribución de los certificados de energías limpias no se convierta en un desincentivo para la generación de esas energías.
27. Ello, partiendo de la base de que por un lado, los certificados siguen avalando las energías limpias y se sigue promoviendo su generación y, por otro lado, en el hecho de que la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía cuentan con amplias facultades para regular el mercado de Certificados de energías limpias y lograr que éstos sigan cumpliendo el objetivo de



promover este tipo de energías. Por ejemplo, la Ley de la Industria Eléctrica permite que se establezcan las obligaciones y requisitos para la adquisición de certificados (artículos 121 a 124), permite tomar las medidas necesarias para promover la estabilidad de los precios (artículo 125) y hasta emitir disposiciones de carácter general en esta materia (artículo 127).

28. Así, se puede concluir que la reforma a la ley, por sí sola, en un estudio abstracto, no genera un problema medio ambiental, pues la misma no implica, necesariamente, una disminución en las energías limpias, sino que su resultado dependerá de su implementación por las autoridades administrativas, las cuales están obligadas a cumplir con los acuerdos internacionales celebrados por el Estado Mexicano en la materia. Lo anterior, sin perjuicio de que si las autoridades no cumplen con su obligación de favorecer las energías limpias, quedan expeditos los medios legales conducentes para analizar dicho incumplimiento y determinar las medidas necesarias para lograr estos objetivos.

29. Por tanto, en mi opinión, sí era posible reconocer la validez del artículo 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica, siguiendo la interpretación conforme aquí desarrollada.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 64/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 23, Tomo I, marzo de 2023, página 55, con número de registro digital: 31348.

VOTOS ACLARATORIO Y CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la sesión celebrada el siete de diciembre de dos mil veintiuno, en la que se controvirtieron las fracciones V y VI del artículo 212 Bis de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.



Respecto al artículo 212 Bis, fracción V, por unanimidad de nueve votos,¹ el Pleno declaró la invalidez de la porción normativa "*no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional*", al considerar que el requisito resulta violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política del País porque, sometido a un test de razonabilidad, resulta que la distinción que hace entre las personas que han sido condenadas por sentencia ejecutoriada por delito intencional y aquellas que no lo han sido, a efecto de poder ser defensor Municipal de Derechos Humanos, es sobre inclusiva y no guarda relación estrecha con las funciones a desempeñar en el cargo. En este punto compartí el sentido de la ejecutoria, pero con un voto **aclaratorio**.

Por otra parte, en relación con el artículo 212 Bis, fracción VI, que preveía otro de los requisitos para ser defensor Municipal de Derechos Humanos, relativo a no haber sido sancionado "*o con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos*", en la sentencia se concluyó, por unanimidad de nueve votos,² que la invalidez del mencionado requisito derivó de su generalidad, porque no distinguía entre tipos de sanciones con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos, sino que establecía una prohibición absoluta. Sobre este tema compartí la invalidez decretada, pero de manera **concurrente**.

I. Voto aclaratorio respecto del análisis de la porción normativa "no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional", del artículo 212 Bis, fracción V.

El artículo 212 Bis, fracción V, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, establece lo siguiente:

"Artículo 212 Bis. Para ser Defensor Municipal de Derechos Humanos se requiere:

...

"V. Gozar de buena fama pública y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional; ..."

¹ De las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

² De las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.



Como lo manifesté en la sesión pública correspondiente, comparto el sentido y las consideraciones de lo resuelto porque, en general, ése es mi criterio. La excepción a ese criterio sucede cuando este requisito se exige a las personas que asumen los más altos cargos responsables de la persecución de los delitos, en cuyo caso encuentro pertinente la exigencia de que no hayan sido condenados por la comisión de algún delito doloso. Esta excepción se presentó, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 106/2019³ y 182/2020.⁴

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 vicesfiscal 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 a favor de la validez del requisito "*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.

³ 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, respecto del considerando relativo a reconocer la validez de los artículos 21, fracción IV, en su porción normativa "*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*", y 24, fracción IV, en su porción normativa "*no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria*", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁴ Resuelta el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor de declarar la invalidez del artículo 17, fracción IV, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California. Las Ministras Piña Hernández y la suscrita, así como los Ministros Laynez Potisek (ponente) y Pérez Dayán votamos en contra de la propuesta. Como no alcanzó votación calificada, se desestimó la declaratoria de invalidez del mencionado artículo.



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.⁵ Es decir, que ese requisito tiene como finalidad que las personas que ocupen los cargos tengan una trayectoria sin mácula y eso es lo que ha considerado, en su libertad configurativa, el Poder Legislativo local.

Sin embargo, en la presente acción de inconstitucionalidad, las atribuciones del defensor Municipal de Derechos Humanos en el Estado de Chiapas, que se establecen en el artículo 212 Quinquies de la ley impugnada,⁶ no se relacionan

⁵ 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.

⁶ **"Artículo 212 Quinquies.** Son atribuciones del Defensor Municipal de Derechos Humanos:

- "I. Promover y difundir la práctica de los derechos humanos al interior del Ayuntamiento;
- "II. Supervisar que los actos de autoridad municipal tengan un enfoque de derechos humanos;
- "III. Participar en las conciliaciones y mediaciones para la solución de conflictos en donde exista una presunta violación a los derechos humanos;
- "IV. Promover la vinculación del Ayuntamiento con organizaciones de la sociedad civil, en temas de derechos humanos;
- "V. Asesorar y orientar a la población en general, en temas de derechos humanos;
- "VI. Fungir como enlace entre la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y el Ayuntamiento;
- "VII. Dar seguimiento al cumplimiento de solicitud de informes que realice la Comisión Estatal de los Derechos Humanos;
- "VIII. Brindar acompañamiento al cumplimiento de las medidas precautorias o cautelares solicitadas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos;
- "IX. Coadyuvar en el seguimiento a las recomendaciones que emitan las Comisiones Nacional y Estatal de los Derechos Humanos al Ayuntamiento y atender las solicitudes de información o medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- "X. Supervisar la efectividad de los módulos de atención inmediata para erradicar la violencia de género. Coadyuvar con la procuraduría de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes municipal; y con el Secretario Ejecutivo del Sistema Municipal de Protección a los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- "XI. Las demás que les confiera el marco constitucional, las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos, las Leyes Generales en Materia de Derechos Humanos, emanadas de la Constitución, esta Ley, reglamentos, los acuerdos del Ayuntamiento o demás disposiciones jurídicas aplicables."



con la procuración de justicia o con la seguridad pública local. Tampoco advierto alguna realidad social manifiesta en el Estado que justifique la exigencia por parte del Legislativo. 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.

II. Voto concurrente respecto del análisis de la porción normativa "o con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos", del artículo 212 Bis, fracción VI.

El artículo 212 Bis, fracción VI, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, prevé que:

"**Artículo 212 Bis.** Para ser Defensor Municipal de Derechos Humanos se requiere:
...

"**VI.** No haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión en los servicios públicos federal, estatal o municipal, **o con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos; ...**"

Como lo manifesté en la sesión pública correspondiente, estoy de acuerdo con el sentido de lo resuelto por el Tribunal Pleno; sin embargo, me permito, muy respetuosamente, hacer referencia a otras consideraciones que, en mi criterio, contribuyen a robustecer la declaración de invalidez de la porción normativa en comento.

A mi juicio, el requisito consistente en no haber sido sancionado "*o con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos*" es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política del País porque, sometido a un test de razonabilidad, la distinción que hace entre las personas que han sido sancionadas con motivo de alguna recomendación emitida por ese tipo de organismos y aquellas que no lo han sido, a efecto de poder ser defensor Municipal de Derechos Humanos, es sobre inclusiva.

Ello, en la medida en que, además de no distinguir entre tipos de recomendaciones –como se señala en la sentencia–, no permite identificar la gravedad de la conducta que la motivó; su naturaleza; si, en su caso, la recomendación fue atendida o no; si se trata de una recomendación reciente o emitida hace varios años; ni el orden jurídico al que pertenece el organismo emisor. Lo que deriva en que no sea posible valorar si existe relación directa entre el requisito y las



capacidades necesarias para el desempeño del cargo de defensor Municipal de Derechos Humanos en el Estado de Chiapas.

Por estas razones, adicionales a las contenidas en la sentencia, acompaño la declaración de invalidez de la porción normativa "*o con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos*".

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 57/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2022 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 571, con número de registro digital: 30429.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN
JURISPRUDENCIA



Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN 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. 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. DELITO DE CIBERACOSO. DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL PLANTEAMIENTO CONSISTENTE EN QUE EL ARTÍCULO 390 TER, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, RESULTA CONTRARIO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD, EN ESTRECHA VINCULACIÓN CON LA TRANSGRESIÓN DE LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 304/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 26 DE JUNIO DE





2023. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIO: VÍCTOR MANUEL MIRANDA LEYVA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el artículo 390 Ter, párrafos primero y segundo, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, adicionado mediante Decreto LXIV-157, que fue publicado el treinta y uno de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa, por considerar que viola el derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, el principio de mínima intervención en materia penal y la libertad de expresión, al tipificar de forma deficiente el delito de ciberacoso.

	Apartado	Contenido	Páginas
I	COMPETENCIA	El Pleno de este Alto Tribunal es competente para conocer de este asunto.	13
II	PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA	Se impugna el artículo 390 Ter, párrafos primero y segundo, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas.	13-14
III	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	14-15
IV	LEGITIMACIÓN	La demanda fue presentada por parte legitimada.	15-16
V	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIEMIENTO	Se desestima la causal de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo y tampoco se advierte de oficio la actualización de otras causales de improcedencia.	16-18
VI	ESTUDIO DE FONDO	El proyecto proponía declarar la invalidez del artículo 390 Ter, párrafos primero y segundo, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, al considerarse que los verbos rectores del tipo no delimitaban debidamente la conducta tipificada	19-22



		<p>aunado a que era necesario establecer expresamente el elemento subjetivo específico. Al respecto, se razonaba que ello hacía que el tipo penal analizado fuera sobreinclusivo al grado de contemplar conductas protegidas por la libertad de expresión.</p> <p>Sin embargo, al no alcanzar una mayoría calificada, el Tribunal Pleno determinó desestimar la propuesta.</p>	
VII	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es procedente la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 390 Ter, párrafos primero y segundo, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, adicionado mediante el Decreto LXIV-157, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de octubre de dos mil veinte.</p> <p>TERCERO.—Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	22

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 304/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 390 Ter, párrafos primero y segundo, del Código Penal para el Estado



de Tamaulipas, adicionado mediante Decreto LXIV-157, publicado el treinta y uno de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** El treinta de noviembre de dos mil veinte, a través de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del acto y autoridades que a continuación se especifican.

A. Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

A.1. Congreso del Estado de Tamaulipas

A.2. Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas

B. Norma general impugnada: el artículo 390 Ter, párrafos primero y segundo, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, adicionado mediante Decreto LXIV-157, publicado el treinta y uno de octubre de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado.

2. **Concepto de invalidez.** En su escrito inicial, la promovente expuso como conceptos de invalidez que la norma impugnada viola el derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, el principio de mínima intervención en materia penal y la libertad de expresión, al tipificar de forma deficiente el delito de ciberacoso. Para sustentar lo anterior, expuso, esencialmente, las siguientes consideraciones:

a) Afectación al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal

Los párrafos primero y segundo del artículo 390 Ter del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, tipifican el delito de ciberacoso, el cual prevé una san-



ción penal a quien hostigue o amenace a cualquier persona, por medio de las tecnologías de la información y comunicación, tales como redes sociales, mensajería instantánea, correo electrónico o cualquier otro medio digital, mediante el envío de mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotografías.

Resulta claro que los alcances de los verbos rectores del tipo penal no se encuentran adecuadamente precisados. Es decir, se trata de un tipo penal abierto que genera incertidumbre jurídica, pues las conductas son abiertas, tomando en consideración que se entiende por "hostigar", molestar o burlarse de alguien insistentemente, y por "amenazar", dar a entender con hechos o palabras que se quiere hacer algún mal a alguien, de lo que se desprende que conllevan una gama innumerable de acciones que no fueron delimitadas por el legislador local, de manera que no permite tener certeza de la interpretación de aquello que es materia de prohibición.

Además, debe tomarse en cuenta que la apreciación de hostigamiento o amenazas a través de mensajería instantánea, correo electrónico y medios digitales depende de la subjetividad del receptor, quien, dependiendo de su particular grado de tolerancia, puede sentirse lesionado en su dignidad personal, paz, tranquilidad o seguridad. Es decir, la redacción del tipo penal no se basa en criterios objetivos, sino en un ámbito de afectación subjetivo.

Existen un sinnúmero de conductas que despliegan las personas emisoras de mensajes por medio de las tecnologías de la información que pueden no ser aceptadas por el receptor de la comunicación, aun cuando la intención en su emisión y su contenido sean constitucionalmente admisibles o persigan algún fin válido.

En el tema de las redes sociales, es posible encontrar comportamientos abusivos derivados de su propia naturaleza, razón por la cual, el receptor puede estar expuesto a amenazas, injurias, calumnias, coacciones o incitaciones a la violencia, que pueden ir dirigidas tanto al titular de la cuenta como a otros usuarios que interactúen en ella.

En el caso concreto, la norma prevé la ilicitud de la conducta consistente en una acción hostigadora y amenazante a través de mensajes de texto, videos,



impresiones gráficas, sonoras o fotografías, cuya recepción pueda redundar en una afectación a la dignidad personal, o afectar la paz o la tranquilidad de las personas, acciones que serán calificadas como tales dependiendo estrictamente de la apreciación subjetiva del receptor, lo cual transgrede el contenido esencial del derecho a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad.

Así, es inconcuso que no existe una interpretación clara y única que permita al operador jurídico de la norma aplicarla sin acudir a apreciaciones arbitrarias o discrecionales, en perjuicio de la certidumbre que debe prevalecer a favor de las personas que son destinatarias de la norma.

Por otro lado, se considera que la configuración del precepto en estudio no incorpora los elementos suficientes que permitan distinguir si la conducta reprochable penalmente, consistente en hostigar y amenazar, se actualiza únicamente en los casos en que el sujeto activo la lleve a cabo con el ánimo de transgredir el bien jurídico tutelado, es decir, la imagen, honor, intimidad o integridad psíquica y moral, o en general a la seguridad de las personas.

En los términos en los que se encuentra redactado el tipo penal, se podría llegar al extremo de sancionar la publicación de cualquier tipo de mensajes, videos, imágenes y documentos, cuando el sujeto receptor o pasivo los califique o conciba como acciones que hostigan o son amenazantes.

Al existir una posibilidad tan amplia de interpretación, la norma permite que sea el juzgador quien, en última instancia, determine en qué casos se realizó la conducta que amerita la sanción penal sin que ello pudiera ser previsto de manera cierta por el destinatario de la disposición.

En conclusión, la norma es vaga, imprecisa y ambigua, toda vez que no contiene la descripción adecuada de la conducta que se busca criminalizar, lo que tiene como consecuencia que el precepto impugnado no genere el conocimiento anticipado del comportamiento sancionable que permita a toda persona conducir su conducta lícitamente.



b) Afectación al principio de mínima intervención en materia penal (*ultima ratio*)

El principio de mínima intervención implica que el derecho penal debe ser el último recurso de la política social del Estado para la protección de los bienes jurídicos más importantes frente a los ataques más graves que puedan sufrir. De ahí que la intervención del *ius puniendi* en la vida social debe reducirse a lo mínimo posible.

La norma impugnada transgrede el referido principio, en virtud de que la forma en que se diseñó la descripción típica del delito de ciberacoso busca tutelar los bienes jurídicos sin tomar en consideración que existen otros medios menos lesivos para lograr sus fines.

El tipo penal es de resultado, de modo que se sanciona el envío de mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotografías mediante cualquier medio digital, que produzcan un daño en la dignidad personal, o afecte la paz, la tranquilidad o la seguridad del sujeto pasivo, lo cual permite desprender que la medida adoptada pretende salvaguardar la imagen, honor e intimidad o la integridad psíquica y moral, y en general la seguridad de las personas. Al respecto, el legislador local puntualizó que el establecer el delito de ciberacoso tenía por objeto proteger la integridad de los internautas, ya que estimó que la conducta constituía una de las formas de violencia cibernética.

Si bien es cierto, la finalidad perseguida por el legislador local puede ser legítima a la luz de la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, también lo es que el derecho penal no es la única vía para lograr el propósito pretendido.

Los términos en que se encuentra redactada la descripción típica hacen posible que se aplique la pena corporal de manera excesiva, toda vez que su sentido y alcance normativo abarcan actos que implican el ejercicio de la libertad de expresión que no deben ser susceptibles de persecución en una sociedad democrática.



Razón por la cual, las conductas contenidas en la norma ameritan un control menos lesivo que permita garantizar la protección de los bienes jurídicos multicitados mediante vías igualmente efectivas, pero menos dañinas para los derechos de las personas que en un momento u otro, pudieren llegar a asediar e intimidar a otras utilizando las tecnologías de la información.

La norma impugnada contraviene el principio de *ultima ratio*, pues si bien la imagen, el honor, la intimidad e integridad de las personas constituyen bienes jurídicos que deben tutelarse por el Estado, lo cierto es que la forma en que se tipifica el ciberacoso en el precepto reclamado permite aplicar sanciones penales a conductas que no ameritan la activación del *ius puniendi*. Ello es así, toda vez que castigar el envío de mensajes de cualquier tipo, a través de las tecnologías de la información o cualquier otro medio digital, puede incluso entrar en colisión de manera desproporcionada frente a otros derechos como la libertad de expresión.

Por otro lado, es pertinente mencionar que se impugnan exclusivamente los primeros dos párrafos del artículo 390 Ter del Código Penal Local, en tanto que los últimos dos párrafos de dicho precepto tipifican una conducta lesiva diversa, cuya persecución por la vía penal es idónea y necesaria, pues como el propio legislador reconoce, los menores de edad se encuentran vulnerables y susceptibles para convertirse en víctimas, debido al manejo descuidado y sin medida de las redes sociales.

c) Afectación al derecho de libertad de expresión

La medida legislativa tiene un efecto que inhibe el ejercicio del derecho fundamental de libertad de expresión, en tanto amenaza con sancionar conductas que se encuentran bajo el marco de protección del referido derecho.

Debe recordarse que las restricciones que se formulen a la libertad de expresión deben llevarse a cabo bajo los parámetros constitucionales respectivos, con independencia de que la conducta se realice en un espacio virtual o digital, pues para que puedan considerarse apegadas al parámetro de regularidad constitucional es indispensable que: (I) estén previstas por ley; (II) se basen en un fin legítimo; y, (III) sean necesarias y proporcionales.



Asimismo, en el ejercicio de derechos en Internet, tal como lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte,¹ existe un principio relativo a que el flujo de información en línea debe restringirse lo mínimo posible, esto es, en circunstancias excepcionales y limitadas, previstas en la ley, para proteger otros derechos humanos, razón por la cual en el caso concreto resulta necesario analizar la disposición a través de un test de proporcionalidad.

En primer término, de la exposición de motivos se desprende que el legislador local consideró adecuado tipificar la conducta de ciberacoso en atención a los diversos datos recabados que evidencian que un gran número de niños, jóvenes y adultos han sufrido consecuencias por ese tipo de ataques, el cual, se entiende como un tipo de violencia que implica diversas conductas y acciones con el fin de ejercer poder y control, obstaculizando la equidad en Internet.

Asimismo, la medida tiene el objeto de salvaguardar los derechos fundamentales a la dignidad, integridad, libertad, seguridad personal, así como a una vida libre de violencia. Sin embargo, se advierte que el numeral 390 Ter, párrafos primero y segundo, del Código Penal impugnado se encuentra inserto en el título décimo octavo, denominado "Contra la seguridad en el goce de garantías", por lo cual, también pudiera colegirse que el fin perseguido por el legislador es salvaguardar la imagen, el honor y la intimidad de las personas. En ese sentido, es posible concluir que la finalidad que persigue la disposición impugnada es constitucionalmente relevante y válida.

Además, la medida legislativa debe ser necesaria para obtener el fin legítimo constitucionalmente relevante, es decir, debe ser idónea, óptima e indispensable para su realización. Al respecto, la disposición en combate pudiere resultar idónea, pues el tipo penal de ciberacoso de alguna manera consigue efectivamente la realización del fin constitucionalmente relevante.

¹ Tesis 2a. CV/2017 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, página 1439, registro digital: 2014519.



Sin embargo, la medida no es proporcional en una sociedad democrática, pues la restricción establecida no está adecuadamente orientada a garantizar la protección de los derechos fundamentales a la imagen, honor e intimidad, y seguridad de las personas. Lo anterior en atención a que el tipo penal sanciona el envío de mensajes, de cualquier tipo, aun cuando no se tenga la intención de dañar la dignidad personal, o afectar la paz, la tranquilidad o la seguridad de las personas receptoras.

Así, la medida adoptada por el legislador estatal no es congruente con la conducta que se pretende prohibir. Si bien es cierto, que es necesario contar con mecanismos que aseguren la dignidad personal, la paz, la tranquilidad o la seguridad de las personas, también lo es que su establecimiento debe ser cuidadoso, de manera que no restrinja al extremo la libertad de expresión.

En el caso concreto, el legislador local no fue cauteloso al establecer la medida punitiva, pues perdió de vista que la conducta sancionable debía realizarse de manera deliberada y con el propósito de dañar a una persona. Sin embargo, de la redacción del artículo 390 Ter, párrafos primero y segundo, se desprende claramente que se aplicarán las sanciones previstas a quien envíe cualquier tipo de mensaje a través de las tecnologías de la información o cualquier medio digital, aun cuando no se tenga el propósito de dañar a la otra persona.

En el caso de las redes sociales, existe la posibilidad de encontrar comportamientos abusivos derivados de su propia naturaleza, razón por la cual el receptor de estos contenidos puede estar expuesto a amenazas, injurias, calumnias, coacciones o incitaciones a la violencia. Además, las expresiones críticas, severas, provocativas, chocantes, que puedan llegar a ser indecentes, escandalosas, perturbadoras, inquietantes o causar algún tipo de molestia, disgusto u ofensa, sin embargo, no deben ser consideradas un comportamiento abusivo por parte de los usuarios de la red.²

² Tesis 2a. XXXVIII/2019 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN REDES SOCIALES. NO PROTEGEN EL COMPORTAMIENTO ABUSIVO DE LOS USUARIOS.". Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo III, junio de 2019, página 2327, registro digital: 2020010.



Luego entonces, los mensajes que se transmitan a través de las tecnologías de la información incluso aquellos que resulten críticos, severos, provocativos, chocantes, que puedan llegar a ser indecentes, escandalosos, perturbadores, inquietantes o causar algún tipo de molestia no deben ser susceptibles de sanción penal, máxime cuando se trata del ejercicio legítimo de la libertad de expresión.

En efecto, tal como lo ha señalado ese Tribunal Pleno, cuando se trata de limitaciones a la libertad de expresión impuestas por normas penales se deben satisfacer adicionalmente las exigencias propias del principio de estricta legalidad. El propósito de este requisito cumple una doble función; por una parte, reduce la competencia del Estado en cuanto a la forma como éste puede restringir la libertad de expresión; por la otra, le indica al ciudadano qué es exactamente lo que se prohíbe.³

En esta tesitura, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que no basta que el legislador demuestre la legitimidad del fin perseguido, sino que debe asegurar que la medida empleada esté cuidadosamente diseñada para alcanzar dicho objetivo imperioso.

Así, se refirió que lo "necesario" no equivale a "útil" u "oportuno", pues para que la restricción sea legítima, debe establecerse claramente la necesidad cierta e imperiosa de efectuar la limitación, es decir, que el objetivo en cuestión no pueda alcanzarse razonablemente por un medio menos restrictivo a la libertad de expresión. Lo anterior implica que no debe limitarse más allá de lo estrictamente indispensable para garantizar el pleno ejercicio y alcance del derecho humano.

De manera que las restricciones desproporcionadas terminan generando un efecto de silenciamiento, censura e inhibición en el debate público que es incompatible con los principios de pluralismo y tolerancia, propios de las sociedades democráticas. No resulta fácil participar de manera desinhibida de un debate abierto y vigoroso sobre asuntos públicos cuando la consecuencia puede ser el procesamiento criminal.

³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 29/2011, Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 20 de junio de 2013.



Por otra parte, no resulta constitucionalmente aceptable una ley que penalice específicamente los delitos contra el honor en línea e imponga penas más rigurosas que para los perpetrados en el mundo "offline". Ello implica una restricción desproporcionada para la expresión en Internet, bajo la perspectiva de considerar ese medio más riesgoso que otros. Ese tipo de medidas tendría el efecto de restringir y limitar a Internet como espacio para el libre intercambio de ideas, informaciones y opiniones.⁴

Así, las medidas impugnadas desbordan por completo al interés que las podría justificar e interfieren innecesariamente en el efectivo ejercicio del derecho de libertad de expresión, toda vez que la descripción típica es tan amplia que termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables amparadas en el mismo.

3. Preceptos que se consideran vulnerados. La promovente considera violados los artículos 1o., 6o., 7o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 2, 9, 15 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. Radicación y turno. El tres de diciembre de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta acción de inconstitucionalidad bajo el expediente 304/2020; y, por razón de turno, designó como instructor al entonces Ministro José Fernando Franco González Salas.

5. Admisión y trámite. El ocho de diciembre de dos mil veinte, el entonces Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, tuvo como autoridades emisoras de la norma impugnada a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas y ordenó darles vista para que dentro del plazo de quince días hábiles, rindieran sus informes correspondientes. Asimismo, dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

⁴ Organización de los Estados Americanos, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos 2013, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, párrafo 74.



6. Informe del Poder Ejecutivo. El veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, el Poder Ejecutivo del Estado rindió su informe correspondiente en el que manifestó, esencialmente, lo siguiente:

No se hacen valer conceptos de invalidez atribuibles al Poder Ejecutivo por vicios propios en relación con la promulgación y publicación del Decreto LXIV-157, mediante el cual se adiciona el artículo 390 Ter al Código Penal del Estado de Tamaulipas, por lo que debe declararse improcedente la acción de inconstitucionalidad en relación con este Poder, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y V del Artículo 105 de la Constitución Federal y el diverso artículo 61, fracción V, de ese ordenamiento.

Además, manifiesta que no es posible considerar que la publicación y promulgación del referido Decreto pueda considerarse violatoria de derechos humanos, pues los actos del Poder Ejecutivo se encontraban subordinados a los realizados por el Poder Legislativo, al tratarse de un acto formal y materialmente legislativo.

7. Informe del Poder Legislativo. El veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, el Poder Legislativo del Estado rindió su informe respectivo en el que en síntesis, adujo lo siguiente:

a) La redacción del tipo penal es conforme a las exigencias de taxatividad y legalidad jurídica

Contrario a lo sostenido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos los verbos rectores del tipo penal "hostigar" y "amenazar" no resultan subjetivos e implican la voluntad de dañar a la víctima por parte de quien los realiza.

Por un lado, en relación con el significado del verbo "hostigar" que se desprende del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, relativo a: dar golpes, molestar a alguien, insistir o agredir a enemigos, es posible advertir que implica una conducta consciente de carácter agresivo, que requiere una intencionalidad de ocasionar daño.

Lo cual ha sido reconocido por diversos criterios emitidos por la Suprema Corte, como es el caso de la tesis 1a. CLXXXIII/2017 (10a.), de rubro: "HOSTI-



GAMIENTO SEXUAL. CONSTITUYE UNA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER."

La Suprema Corte ha entendido que el hostigamiento necesariamente implica un actuar de carácter violento y agresivo y si bien el caso que se menciona se refiere al hostigamiento sexual, justamente lo que la diferencia de una conducta sexual deseada y libre es el elemento violento que se identifica mediante el verbo "hostigar".

Con la misma finalidad, el referido verbo ha sido utilizado por la Suprema Corte en otras tesis como sucede en la de rubro: "BULLYING ESCOLAR. CRITERIOS PARA IDENTIFICAR Y CARACTERIZAR ESTE FENÓMENO SOCIAL.", en la que se menciona que el hostigamiento implica acciones negativas que pueden adoptar varias modalidades como contacto físico, palabras, muecas, gestos obscenos, o bien la exclusión deliberada de un alumno del grupo.

Así, es posible apreciar que el verbo "hostigar" ha sido interpretado desde una perspectiva constitucional por la Suprema Corte de Justicia como un signo distintivo de violencia y de conducta dolosa.

La conjunción entre el significado que le otorga la Real Academia de la Lengua Española, el sentido jurídico que le ha dado la Suprema Corte y la utilización cotidiana del mismo, permiten concluir que existe un alto grado de certeza en cuanto al significado del verbo "hostigar" y que las conductas que se identifican conforme al mismo, necesariamente implican un actuar violento, agresivo y con el objeto de intimidar o causar daño a la víctima.

Es por ello por lo que tanto los ciudadanos, como los aplicadores del derecho al dar lectura al tipo penal e interpretar el contenido del verbo tendrán en mente un determinado número de conductas que se vinculan unas con otras por un elemento violento y de agresividad, lo que le da la característica de antijurídico.

De conformidad con la definición de la Real Academia de la Lengua Española se requieren dos elementos, por un lado, la existencia de una acción violenta (agresión, golpes, molestia) y, por otro lado, el carácter recurrente de ésta.



Por otro lado, el verbo "amenazar" es aún más claro, en cuanto a su carácter doloso y a las conductas que implica que se ven caracterizadas necesariamente por un elemento antijurídico, la Real Academia de la Lengua Española le da los siguientes significados: "1. tr. Dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a alguien, 2. tr. Dicho de algo malo o dañino: Presentarse como inminente para alguien o algo. Una epidemia amenaza a la población, 3. tr. Dicho de una cosa: Dar indicios de ir a sufrir algo malo o dañino. La casa amenaza ruina."

Además, en el artículo 305, fracciones I y II, del Código Penal del Estado de Tamaulipas⁵ se define de manera clara las conductas que comprende el verbo "amenazar", pues las amenazas por sí solas se configuran como un tipo penal autónomo.

Con lo que se puede obtener una configuración clara de las acciones que deben entenderse como amenaza para el delito de ciberacoso, siendo éstas en esencia la intimidación de una persona a otra con causarle un daño o destrucción a su persona, honor, bienes o derechos propios o de alguien con quien está ligado, sin perjuicio de la interpretación que la Suprema Corte ha hecho en relación con el verbo, con lo que existe certeza tanto de los ciudadanos como de los operadores jurídicos de qué conductas se configuran como amenaza y cuáles no.

Por otro lado, los órganos legislativos no tienen la obligación de describir todas y cada una de las conductas posibles al definir los elementos del tipo penal, pues conforme a las características de generalidad y abstracción de la ley, un tipo penal puede cubrir un número indeterminado de conductas, de modo que puede ser aplicado en diferentes casos y no solamente en una situación concreta.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis 1a./J. 24/2016 (10a.), de rubro: "TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETER-

⁵ **ARTÍCULO 305.** Comete el delito al que se refiere este capítulo el que por cualquier medio:

"I. Altere la paz de una persona moral o institución bajo la amenaza de causar un daño o destrucción de sus bienes o personas que en ellas se encuentran aun cuando ésta amenaza resulte falsa.

"II. Intimide a otro con causarle un mal en su persona, en sus bienes, en su honor, o en sus derechos, o en la persona, honor, bienes o derechos de alguien con quien esté ligado en algún vínculo de parentesco, de profunda amistad o afecto."



MINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE."

b) No violación al derecho de libertad de expresión

El derecho a la libertad de expresión no es ilimitado, debe ejercerse con respeto al derecho ajeno, pues no ampara el uso de la violencia ni el hecho de causar daños a terceros, por el contrario, se busca que la manifestación de ideas se realice de manera pacífica.

En cuanto a los límites a la libertad de expresión debe decirse que la Suprema Corte de Justicia ha adoptado algunos similares a los abordados por la Suprema Corte Norteamericana, en el caso *New York Times Vs. Sullivan*, en el cual se definió que tratándose de personajes públicos existía un estándar más amplio de libertad de expresión y que se excedía cuando se publicaba información falsa: (i) A sabiendas de su falsedad o con alto grado de negligencia; (ii) o con la pura intención de dañar, este criterio es conocido como "real malicia" o "malicia efectiva".

Sirve de sustento a lo anterior la tesis 1a./J. 80/2019 (10a.), de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA REQUIERE NO SÓLO QUE LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA HAYA SIDO FALSA, SINO QUE SE HAYA DIFUNDIDO A SABIENDAS DE SU FALSEDAD O CON LA INTENCIÓN DE DAÑAR (INTERPRETACIÓN DE ESTE ÚLTIMO ESTÁNDAR)."

Así, la Suprema Corte ha adoptado el denominado "sistema dual de protección", según el cual los límites de crítica son más amplios cuando ésta se refiere a personas que por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.

La configuración del delito exige no solamente que el hostigamiento o la amenaza (conductas esencialmente dolosas) se lleven a cabo, sino que además, produzcan un daño (que deberá ser acreditado mediante pruebas suficientes).



Así, con la exigencia de la configuración de un daño el delito penal no vulnera la libertad de expresión, pues la misma no ampara que se causen daños a terceros. Esto es, al ser el daño una condición necesaria, el tipo penal se configura como una sanción al exceso en el ejercicio de la libertad de expresión, por lo que se requiere que se configure un elemento de malicia efectiva para que se pueda actualizar el tipo penal.

8. Pedimento de la Fiscalía General de la República. El veintinueve de abril de dos mil veintiuno, la Fiscalía General de la República formuló el pedimento correspondiente en el que argumentó, en síntesis, lo siguiente:

En cuanto a la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado, manifiesta que debe desestimarse en tanto involucra cuestiones de fondo que deberán ser analizadas al momento de dictarse la sentencia, estima que 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."

Por otro lado, estima que la norma impugnada no resulta inconstitucional ya que se establecen claramente los elementos objetivos, subjetivos y normativos que componen el tipo penal de ciberacoso.

Así, la conducta prohibida consiste en hostigar o amenazar a cualquier persona, para determinar el alcance de los verbos rectores del tipo penal es necesario acudir al significado de la Real Academia de la Lengua Española en donde hostigar se refiere a incitar o presionar a una persona para que haga una cosa, causándole molestias y amenazar se refiere a actos o palabras con el fin de hacer daño a alguien.

La norma sanciona al sujeto activo que por medio de las tecnologías de la información hostigue o amenace a otra persona, esto es, que le envíe mensajes que le causen miedo o presionen insistentemente a alguien con el fin de intimidar, opacar, amedrentar o consumir emocional o intelectualmente al sujeto pasivo, pues las conductas apuntadas producen una perturbación en el fuero interno del individuo, lo que puede consistir en un solo evento o en una suma de eventos cuya suma produce el daño.



El dolo proviene de la conducta intimidatoria acompañada del asedio o la insistencia con los mensajes que causan miedo al destinatario de la conducta.

En relación con el sujeto pasivo tampoco se exige una determinada calidad, pues se entiende que será el titular del bien jurídico tutelado, en el caso, a quien se encuentren dirigidos los mensajes con la intención de asediar o intimidar.

El objeto material, es el sujeto pasivo porque es quien directamente resiente las conductas, es decir, la persona que es intimidada y asediada.

En relación con los medios de comisión la norma establece que serán las tecnologías de la información y comunicación, tales como redes sociales, mensajería instantánea, correo electrónico o cualquier otro medio digital mediante mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotografías.

El bien jurídico tutelado, al ser un tipo penal de resultado, atenta contra la dignidad humana, imagen, integridad, libertad, honor, seguridad y causa sufrimiento psicológico, físico y moral a las personas dentro del ámbito público y privado.

Los elementos normativos de valoración que contiene la norma los constituyen las tecnologías de la información y comunicación, tales como redes sociales, mensajería instantánea, correo electrónico o cualquier otro medio digital mediante el envío de mensajes, videos, fotografías, etcétera.

Con lo anterior, es posible concluir que el tipo penal impugnado respeta el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, al describir las conductas que son castigadas, por lo que las personas tienen el conocimiento de las sanciones a las que se hacen acreedoras si hostigan o amenazan.

Resulta importante recordar que la obligación del Poder Legislativo no debe llegar al extremo de señalar la definición de cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, por lo que el caso concreto no resulta violatorio de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En cuanto a la violación al principio de *ultima ratio*, es posible afirmar que no se actualiza, pues el referido principio se refiere a la facultad que tiene el



Estado para sancionar penalmente aquellas conductas de los bienes jurídicos más importantes para la sociedad, como sucede con el ciberacoso, con el que se atenta contra la dignidad humana, imagen, integridad, intimidación, libertad, honor y seguridad, de tal modo que causa sufrimiento físico, psicológico y económico a las personas dentro del ámbito público o privado; los efectos son tales que puede llevar al aislamiento o, incluso, al suicidio, lo que justifica la intervención penal del Estado.

Por último, en cuanto al tema de libertad de expresión sostiene que la interacción dentro de la comunidad digital no puede ser ajena a los límites y estándares de protección de los derechos humanos, así la conducta que se sanciona constituye la intimidación y el asedio ejercido mediante los mensajes, lo que trasciende a los bienes jurídicos inmersos en el derecho a la dignidad.

Además, el tipo penal no se encuentra dirigido a un grupo de personas como los periodistas que les impida allegarse de información o difundirla, más bien se encuentra encaminado a evitar que la interacción en redes sociales constituya un problema de abuso, violencia o discriminación que atente contra la dignidad de las personas.

9. **Alegatos.** El tres de mayo de dos mil veintiuno, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales, formularon sus respectivos alegatos.

10. **Cierre de instrucción.** El veintiocho de mayo de dos mil veintiuno, el entonces Ministro instructor cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

11. **Retorno.** El veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno, el Senado de la República designó como integrante de este Alto Tribunal a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf –en sustitución del Ministro en retiro José Franco González Salas–, quien rindió la protesta correspondiente con efectos a partir del doce de diciembre de dos mil veintiuno. Atento a ello, el Ministro presidente ordenó retornar la presente acción de inconstitucionalidad a la citada Ministra.



I. COMPETENCIA

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco. Ello es así, debido a que se plantea la posible contradicción entre dos párrafos de un artículo del Código Penal para el Estado de Tamaulipas y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA

13. A partir de lo expresado en la integridad de la demanda, se advierte que la parte accionante impugna el artículo 390 Ter, párrafos primero y segundo, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, adicionado mediante Decreto LXIV-157, publicado el treinta y uno de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado; cuyo texto normativo es el siguiente:

"CAPÍTULO I TER. CIBERACOSO.

"**ARTÍCULO 390 Ter.** Comete el delito de ciberacoso, quien hostigue o ameace por medio de las Tecnologías de la Información y Comunicación, tales como redes sociales, mensajería instantánea, correo electrónico o cualquier otro medio digital y cause un daño en la dignidad personal, o afecte la paz, la tranquilidad o la seguridad de las personas, mediante el envío de mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotografías.

"Al responsable del delito de ciberacoso, se le impondrá una pena de once meses a tres años de prisión y multa de cincuenta a trescientos días del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

14. Como se observa, la promovente impugna sólo dos de los párrafos que integran el artículo 390 Ter, el cual se encuentra dentro del capítulo de Ciberacoso en el Código Penal para el Estado de Tamaulipas. Además de ello, de su deman-



da se advierte que no formuló conceptos de invalidez respecto a los párrafos restantes, al estimarlos constitucionales.

III. OPORTUNIDAD

15. 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,⁶ el plazo para la presentación de una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al en que se publicó la norma que se cuestiona.

16. La norma impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas el treinta y uno de octubre de dos mil veinte, de modo que el término para promover esta acción transcurrió del uno al treinta de noviembre de dos mil veinte.

17. Sobre esa base, si el escrito de demanda de la acción de inconstitucionalidad se presentó el treinta de noviembre de dos mil veinte, es decir, el último día del término con que se contaba para ello, entonces **se presentó de manera oportuna.**

IV. LEGITIMACIÓN

18. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ establece, en lo que interesa, que la Comisión

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 impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente."

⁷ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

"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



Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

19. Además, el artículo 59, en relación con el diverso 11, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios o funcionarias que en términos de las normas que los rigen, estén facultadas para representarlos.⁸

20. Así, del numeral 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁹ se advierte que quien asuma la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ostenta su representación legal y puede promover acciones de inconstitucionalidad.

21. Sobre esas bases, quien aquí ejerce la acción de inconstitucionalidad y sostiene que la norma impugnada vulnera, entre otros, el derecho de seguri-

aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

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

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

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."



dad jurídica y el principio de legalidad es María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya personalidad acreditó con copia del nombramiento otorgado por el Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve; y debido a eso es que **se concluye que el presente asunto lo promovió parte legitimada.**

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

22. El Poder Ejecutivo argumenta que no se hacen valer conceptos de invalidez que le sean atribuibles por vicios propios en relación con la promulgación y publicación de la norma impugnada, por lo que debe declararse improcedente la acción de inconstitucionalidad en cuanto a él se refiere.

23. Sin embargo, lo anterior no encuentra cabida en alguna en las causales que al efecto se prevén por el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, al cual remite el diverso artículo 65 del mismo ordenamiento, en materia de acciones de inconstitucionalidad.¹⁰

¹⁰ **Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."

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."



24. En cambio, el artículo 61, fracción II, de la ley referida en el párrafo precedente dispone que en la demanda por la que se promueve acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; y, por su parte, el diverso precepto 64, primer párrafo, del mismo cuerpo legal señala que el Ministro instructor dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado para que, dentro del plazo de quince días, rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción.

25. Al tener injerencia en el proceso legislativo de dicha norma general para otorgarle plena validez y eficacia, así como una intervención en este procedimiento constitucional, el Poder Ejecutivo se encuentra invariablemente implicado a responder por la conformidad de sus actos frente al orden constitucional,¹¹ con independencia de que los conceptos de invalidez se formulen en contra de actuaciones que se le atribuyan propiamente a él.

¹¹ Al respecto, resulta aplicable por analogía la jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro y texto: "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. 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 tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865.



26. En tales condiciones, se desestima la causa de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo y, en vista de que las partes no expusieron alguna otra diversa a la analizada, ni este Alto Tribunal advierte de oficio que se actualice alguna otra, se examinarán los conceptos de invalidez planteados por la accionante.

27. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado 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.

VI. ESTUDIO DE FONDO

28. Como se precisó, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como conceptos de invalidez que la norma impugnada viola el derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, el principio de mínima intervención en materia penal y la libertad de expresión; los cuales desarrolla en tres apartados.

29. En primer lugar, la promovente considera que la norma no establece el alcance de los verbos rectores del tipo ni existe una interpretación clara y única que permita al operador jurídico aplicar la norma sin acudir a apreciaciones arbitrarias o discrecionales, puesto que no se incorporan elementos suficientes que permitan distinguir si la conducta penalmente reprochable se actualiza únicamente en los casos en que el sujeto activo la realice con el ánimo de transgredir la imagen, el honor, la intimidad, la seguridad personal y la integridad.

30. Adicionalmente, la promovente sostiene que la disposición combatida no exige la intencionalidad dolosa de la comisión de la conducta típica; de modo que al ser tan abierto el tipo en este rubro, incluye una pluralidad de mensajes y actos que se puede considerar que hostigan o amenazan, llegando al extremo de sancionar lo que el juzgador determine.

31. Por último, manifiesta que tampoco se delimita el contenido, sentido, intención e intensidad de los mensajes transmitidos a través de cualquier tecnología



de la información y comunicación o medio digital, lo que inhibe el pleno ejercicio de la libertad de expresión en el espacio virtual, dado que permite aplicar sanciones penales a conductas que no ameritan el *ius puniendi*, en tanto que castigar el envío de mensajes de cualquier tipo colisiona de manera desproporcionada con dicho derecho. Con ello, se estima que se transgrede el principio de *ultima ratio* en materia penal, pues la forma en que se diseñó la descripción típica del delito de ciberacoso busca tutelar los bienes jurídicos sin tomar en consideración que existen otros medios menos lesivos para lograr sus fines.

32. El proyecto sometido a consideración del Pleno **proponía declarar la invalidez del artículo 390 Ter, párrafos primero y segundo, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas**, con base en las siguientes consideraciones:

- Se analizaban los planteamientos de forma conjunta, al considerarse que la violación a la libertad de expresión aducida estaba estrechamente vinculada con la violación a los principios de taxatividad y seguridad jurídica.

- Para construir el parámetro de regularidad constitucional, se retomaban las premisas básicas que han sido desarrolladas por el Alto Tribunal en torno a los derechos de acceso a la información y libertad de expresión, consagrados en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- Se analizaba si el tipo penal delimitaba adecuadamente la conducta objeto de reproche penal a la luz de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información, utilizando la metodología de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que señala que se deben cumplir los siguientes requisitos: a) deben corresponder a causales de responsabilidad previamente establecidas; b) debe haber una definición expresa y taxativa de esas causales por ley; c) los fines perseguidos al establecerlas deben ser legítimos; y, d) esas causales de responsabilidad deben ser necesarias en una sociedad democrática para asegurar los mencionados fines.

- Una vez desarrollado ese test, se concluía en que los conceptos de invalidez eran esencialmente fundados, ya que las porciones normativas impugnadas



das, analizadas en su conjunto, tenían al menos dos falencias: por un lado, que los verbos rectores "hostigar" y "amenazar", unidos por la conjunción "o", hacían referencia a una diversidad de conductas que no estaban debidamente delimitadas y, por otro lado, que el legislador no estableció en el tipo penal de forma expresa el elemento subjetivo específico diverso al dolo, consistente en la intención del sujeto activo para conseguir la consecuencia dañina.

- También se precisaba que lo anterior tenía como consecuencia que el tipo penal establecido por el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas fuera sobreinclusivo y resultara contrario al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, vinculado con los derechos de libertad de expresión y acceso a la información, al sancionar conductas que podían constituir ejercicios legítimos de esos derechos.

- Por ese motivo, se proponía declarar la invalidez de los párrafos primero y segundo del artículo 390 Ter del Código Penal para el Estado de Tamaulipas.

33. Sin embargo, sometida a votación la propuesta, **se expresaron siete votos a favor** de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de la metodología, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales únicamente por violación al principio de taxatividad, Pardo Rebolledo en contra de la metodología y separándose de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de la metodología y presidenta Piña Hernández en contra de la metodología y de las consideraciones. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra.

34. Dado el resultado obtenido, **el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los párrafos primero y segundo del artículo 390 Ter del Código Penal para el Estado de Tamaulipas**, 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.



VII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se **desestima** la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 390 Ter, párrafos primero y segundo, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, adicionado mediante el Decreto LXIV-157, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de octubre de dos mil veinte.

TERCERO.—**Publíquese** esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y archívese el expediente como concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de 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 expresaron siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de la metodología, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales únicamente por violación al principio de taxatividad, Pardo Rebolledo en contra de la metodología y separándose de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de la metodología y presidenta Piña Hernández en contra de la metodología y de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 390 Ter, párrafos primero y segundo, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto concurrente. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares.

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

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA IMPUGNAR LEYES FEDERALES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN O TRATADOS INTERNACIONALES CELEBRADOS POR EL ESTADO MEXICANO, CORRESPONDE A LA MINORÍA DE LOS INTEGRANTES DEL SENADO [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES PUEDE PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES FEDERALES O TRATADOS INTERNACIONALES CELEBRADOS POR EL ESTADO MEXICANO.

III. ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. ANÁLISIS DE LA EXCEPCIÓN PREVISTA EN LA LEY RELATIVA, A LA ADQUISICIÓN DE BIENES O PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA SALUD QUE CONTRATEN LAS DEPENDENCIAS Y/O ENTIDADES CON ORGANISMOS INTERGUBERNAMENTALES INTERNACIONALES, A TRAVÉS DE MECANISMOS DE COLABORACIÓN PREVIAMENTE ESTABLECIDOS, SIEMPRE QUE SE ACREDITE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (DESTIMACIÓN RESPECTO DEL DECRETO POR EL QUE ADICIONA UN PÁRRAFO QUINTO AL ARTÍCULO 1 DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL ONCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 256/2020. DIVERSOS SENADORES INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. 16 DE FEBRERO DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: DANIELA CARRASCO BERGE Y BRUNO A. ACEVEDO NUEVO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **dieciséis de febrero de dos mil veintitrés**, por el que se emite la siguiente:



SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 256/2020, promovida por diversos senadores integrantes del Congreso de la Unión en contra del Decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil veinte.

I. TRÁMITE

1. **Presentación del escrito.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el nueve de septiembre de dos mil veinte por diversos senadores integrantes del Congreso de la Unión, equivalentes a un treinta y cinco por ciento del órgano.

2. **Autoridades emisoras y promulgadora.** Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal.

3. **Norma general cuya invalidez se demanda.** El párrafo quinto del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (en adelante, "**LAASSP**"), adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil veinte.

4. **Conceptos de invalidez.** La minoría parlamentaria considera que el quinto párrafo adicionado al artículo 1 de la LAASSP contraviene los artículos 1o., 4o., 5o., 14, 16, 25, 28, 49, 73, fracciones XVI y XXIV, 79, 102, 109, 113, 123, apartado A, fracción XXIX, y apartado B, fracciones XI y XIII, y 134 de la Constitución Federal; 6, párrafos 1, 9 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 6, párrafos 1, 9 y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; 1 y 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y 2 de la Convención Interamericana contra la Corrupción. La minoría esgrime, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez.



4.1. En el **primer concepto de invalidez**, argumenta que el Congreso de la Unión no estableció de manera adecuada los parámetros para motivar el ejercicio de la atribución que confirió a las dependencias y entidades de la administración pública federal, lo cual resulta contrario al principio de legalidad. Lo anterior, pues no se establecen los requisitos mínimos que las autoridades deben cumplir para elegir entre celebrar contratos para la adquisición de bienes o prestación de servicios para la salud conforme a los procedimientos de la LAASSP o, exceptuarla en su aplicación y acudir con organismos intergubernamentales internacionales con base en mecanismos de colaboración previamente establecidos. Sostiene que esta facultad, además, es contraria a las normas de administración de recursos económicos de la Federación, previstas en el artículo 134 constitucional.

4.2. En el **segundo concepto de invalidez**, afirma que el Congreso de la Unión carece de atribuciones para establecer una excepción absoluta al régimen de contratación de la LAASSP. Lo anterior, pues sostiene que el artículo 134 constitucional no establece excepciones en razón de materia para la adquisición de bienes o la prestación de servicios: la licitación pública es la regla general para la contratación de todo tipo de bienes y servicios. En ese sentido, bajo su apreciación, el quinto párrafo adicionado al artículo 1 de la LAASSP transgrede el precepto constitucional citado.

4.3. Asimismo, argumenta que aunque el cuarto párrafo del artículo 134 constitucional contiene una hipótesis específica sobre los supuestos fácticos en los que la licitación no resulte idónea, el ejercicio de la potestad legislativa para regular esos supuestos está limitado por requisitos formales (prever bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos necesarios) y sustantivos (acreditar las mejores condiciones en razón de los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez). Los promoventes estiman que el párrafo quinto adicionado no los cumple, por no establecer ni bases, ni procedimientos, ni previsiones normativas para respetar el mandato constitucional derivado del artículo 134. Incluso, sostienen que la mención en abstracto que se hace en el párrafo impugnado a "los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en realidad es una perversión a las disposiciones constitucionales, pues el régimen creado impide la valoración, *ex ante*, de



la conveniencia de exceptuar a la licitación pública, lo cual es contrario al régimen de adquisición articulado desde la Constitución Federal.¹

4.4. **En el tercer concepto de invalidez**, sostiene que el Congreso de la Unión vulneró la obligación de precisar en la ley las bases, procedimientos, reglas, requisitos, y demás elementos pertinentes para autorizar la realización de adquisiciones y prestación de servicios cuando la licitación pública no sea idónea, lo cual representa una contravención al principio de reserva de ley. Sostiene que el párrafo cuarto del artículo 134 constitucional obliga al legislador a reglamentar las excepciones a la licitación pública. Sin embargo, señala que el párrafo quinto del artículo 1 de la LAASSP, al configurar una excepción general a la aplicación de esa ley, implica que quedará a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal el establecimiento de las normas que regirán las contrataciones en materia de salud. Así pues, concluye que lo anterior representa una delegación indebida de atribuciones legislativas.

4.5. Además, bajo su consideración, el párrafo impugnado se desvía de los párrafos tercero y cuarto del artículo 134 de la Constitución Federal al exceptuar de manera general la procedencia de la licitación pública y resulta omiso sobre las bases en las que procederá su excepción.²

4.6. En el **cuarto concepto de invalidez**, alega que el Congreso de la Unión vulneró los principios de buen gasto público e incumplió con la debida

¹ En apoyo, citan la tesis aislada 2a. XXI/2005 emitida por la Segunda Sala, de rubro: "LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL. EL ARTÍCULO 28, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, AL ESTABLECER QUE PODRÁ NEGARSE LA PARTICIPACIÓN A EXTRANJEROS CUANDO CON EL PAÍS DEL CUAL SEAN NACIONALES NO SE TENGA CELEBRADO UN TRATADO Y AQUEL NO CONCEDA UN TRATO RECÍPROCO A LOS LICITANTES, PROVEEDORES, BIENES O SERVICIOS MEXICANOS, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, febrero de dos mil cinco, página 347.

² En apoyo, citan las tesis aisladas 1a. CCXXXVIII/2015 (10a.) y 1a. CCXXXIX/2015 (10a.), emitidas por la Primera Sala, de rubros: "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 AQUEL.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de dos mil quince, página 477 y "RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. LA FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA



fundamentación. Esto, ya que la reforma al artículo 1 de la LAASSP implicó una concesión de atribuciones discrecionales amplísimas a la administración pública federal para decidir sobre el ejercicio del gasto público por lo que hace a las contrataciones de bienes o servicios de salud.

4.7. En esta línea, considera que la transferencia de la decisión sobre la aplicación de la LAASSP impacta en las condiciones económicas de los sectores social y privado, en términos de su contribución al desarrollo económico nacional, y supone un incumplimiento con los principios en materia de administración, destino y ejercicio de los recursos económicos del Estado en los siguientes términos:

a) El principio de legalidad se contraviene al violar el artículo 134 constitucional;

b) El principio de honradez se contraviene al permitir un uso abusivo que cause un potencial daño al mercado farmacéutico nacional;

c) El principio de eficiencia se contraviene al secundar un mecanismo que permita espacios de corrupción para aumentar el costo de los medicamentos;

d) El principio de eficacia se contraviene al minar las capacidades del Estado por causar un daño a la industria nacional;

e) El principio de economía se contraviene al impedir un ejercicio recto de los recursos; y,

f) El principio de transparencia se contraviene al ser un mecanismo discrecional no abierto a escrutinio.

EN EL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO SE ENCUENTRA SUJETA AL PRINCIPIO DE RESERVA DE CÓDIGO O DE ORDENAMIENTOS, POR LO QUE PUEDEN COEXISTIR DIVERSAS LEYES REGLAMENTARIAS.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de dos mil quince, página 479.



4.8. Cita en apoyo lo resuelto por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 99/2018 y su acumulada 101/2018, así como la tesis aislada 1a. CXLV/2009 emitida por la Primera Sala.³

4.9. En el **quinto concepto de invalidez**, argumenta que el Congreso de la Unión estableció una restricción inconstitucional a las libertades de trabajo, industria y comercio. Los accionantes señalan que el artículo 134 constitucional, párrafo tercero, permite a toda persona presentar proposiciones solventes en las licitaciones públicas. A su vez, el párrafo cuarto del mismo precepto que establece las excepciones a la licitación pública no implica una limitación o restricción a la libertad reconocida en el artículo 5o. de la Constitución Federal.

4.10. Así pues, concluyen que el párrafo quinto del artículo 1 de la LAASSP, restringe la libertad de industria, comercio y trabajo en perjuicio de las personas físicas y morales nacionales que ofrezcan bienes o presten servicios en materia de salud, resultante de la "absoluta discrecionalidad" de la administración pública federal para decidir si aplicar o no la LAASSP en esta materia. Esta restricción a su derecho a presentar proposiciones solventes en las licitaciones públicas, consideran, no encuentra sustento en la Constitución Federal.

4.11. En el **sexto concepto de invalidez**, señala que el Congreso de la Unión vulneró el sistema de economía mixta bajo la rectoría del Estado. Al respecto, argumenta que la comercialización de bienes y la prestación de servicios en materia de salud no es una actividad clasificada como "estratégica" o "prioritaria". Por tanto, debe regir el principio de competitividad, en términos del artículo 25 de la Constitución Federal. Sin embargo, sostiene, la posibilidad discrecional de contratar con organismos intergubernamentales internacionales hace nugatorio el sistema de economía mixta y libre concurrencia de los sectores social y privado en la citada materia. Ello, pues se rompe con el equilibrio en el mercado y se cierra la puerta a proveedores de bienes y servicios de salud sin seguir los procedimientos constitucionales aplicables.

³ De rubro: "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de dos mil nueve, página 2712.



4.12. Argumenta que la Constitución Federal, no establece un régimen especial para la comercialización de bienes y servicios en materia de salud del que se pueda inferir una excepción a los principios de regulación, fomento, ni concurrencia de los sectores social y privado en el desarrollo económico nacional. En esa medida, al otorgar a la administración pública federal la posibilidad de adoptar discrecionalmente la decisión sobre la adquisición de bienes o prestación de servicios para la salud mediante mecanismos de colaboración con organismos intergubernamentales internacionales hacen nugatorio el sistema de economía mixta y la libre concurrencia en ese sector de la industria.

4.13. Adicionalmente, destaca que la norma impugnada contraviene el principio de igualdad ante la ley en el ámbito de diversas actividades económicas y sectores regulados, conforme a los artículos 25 y 28 de la Constitución. Lo anterior, pues, de manera injustificada, pone en desventaja a los agentes económicos que quedarán fuera de los procedimientos, que califica de arbitrarios. Reitera que las excepciones a la licitación pública, reguladas en el artículo 41 de la LAASSP, requieren de una motivación reforzada y rendición de cuentas, y que éstas se llevan a cabo bajo reglas estrictas. En el caso, sostiene, la reforma al artículo 1 de la LAASSP hace nugatorios los principios del artículo 25 constitucional.⁴

⁴ Se citan como apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 76/2009, emitida por el Pleno, de rubro: "PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO NACIONAL Y SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL. SE FUNDAMENTAN EN LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 1543. Asimismo, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2009 emitida por la Segunda Sala, de rubro: "RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO OTORGA A LOS GOBERNADOS GARANTÍA INDIVIDUAL ALGUNA PARA EXIGIR, A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, QUE LAS AUTORIDADES ADOPTEN CIERTAS MEDIDAS, A FIN DE CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS RELATIVOS A AQUÉLLA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, febrero de dos mil nueve, página 461 y la tesis aislada 2a. XLIV/2017 (10a.) emitida por la Segunda Sala, de rubro: "ÁREAS ESTRATÉGICAS. SU CONCEPTO.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de dos mil diecisiete, página 1382. Así como la tesis I.1o.A.E.198 A (10a.) emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.



4.14. En el **séptimo concepto de invalidez**, refiere que el Congreso de la Unión vulneró la libertad de concurrencia y competencia económica prevista en el artículo 28 constitucional, mediante la autorización para contratar la adquisición de bienes o prestación de servicios de salud con organismos intergubernamentales internacionales. Sostiene que el párrafo adicionado constituye una barrera de entrada normativa a los mercados, pues permite que el Ejecutivo Federal, de manera arbitraria, establezca ventajas competitivas y se aleje de los parámetros de libre concurrencia y competencia efectiva. Estima que la decisión discrecional de aplicar o no la LAASSP, restringe a los agentes económicos del país participar en la oferta en condiciones competitivas, por lo que hace a bienes y servicios de salud.

4.15. Como apoyo, cita el amparo en revisión 1414/2015 de la Segunda Sala y las tesis de jurisprudencia 2a./J. 9/2017 (10a.) y P./J. 76/2007.⁵

4.16. En el **octavo concepto de invalidez**, arguye que el Congreso de la Unión violó el derecho humano a un ambiente libre de corrupción, pues no se garantiza la existencia de un régimen de actuación y comportamiento estatal que devenga en un correcto desarrollo de la función administrativa. Estima que el párrafo adicionado establece un mecanismo opaco y absolutamente discrecional para contratar en materia de salud, que contraviene los principios de legalidad y seguridad jurídica, y que, a su vez, representa un incumplimiento con la garantía de buen gobierno, que es parte del derecho a un ambiente libre de corrupción.⁶

⁵ Respectivamente, emitida por la Segunda Sala, de rubro: "PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. BIENES JURÍDICOS TUTELADOS EN ESTA MATERIA POR EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, Tomo I, febrero de dos mil diecisiete, página 398; y la emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN ES INCONSTITUCIONAL, PORQUE OTORGA A LOS CONCESIONARIOS PRIVILEGIOS INJUSTIFICADOS.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 1090. Asimismo, citan la tesis I.1o.A.E.124 A (10a.), emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

⁶ Citan la tesis I.9o.P.255 P (10a.) emitida por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.



4.17. Por otro lado, estima que el precepto impugnado contraviene las buenas prácticas comerciales. En específico, señala que se violan diversos tratados internacionales comerciales que obligan a realizar licitaciones públicas para dar certeza a quienes emprendan actividades comerciales con el Estado Mexicano. Ejemplificativamente, citan el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico ("**TIPAT**") y el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá ("**T-MEC**").

4.18. En el **noveno concepto de invalidez**, argumenta que el párrafo impugnado incumple con el mandato de asegurar los objetivos de calidad, costo y oportunidad en la contratación en materia de salud en favor de los sistemas de seguridad social, así como para promover el abasto de bienes y la prestación de servicios de salud para la población general. Señala que el mecanismo discrecional adicionado a la LAASSP vulnera el derecho a la salud en general y, en particular, el derecho a consumir medicamentos de calidad, toda vez que los acuerdos celebrados con organismos interinstitucionales internacionales no garantizan su calidad. Además, que este proceso no se hará conforme a parámetros susceptibles de ser programados, planeados, ejecutados, comprobados y evaluados.

4.19. Por otro lado, sostiene que también se genera una afectación al derecho a la seguridad social, ya que tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas pueden decidir sobre la contratación en materia de salud de manera discrecional, sin ceñirse a la LAASSP.

4.20. Reitera que la adición al artículo 1 de la LAASSP soslaya el desarrollo de las actividades nacionales para la producción, comercialización y oferta de bienes y servicios de salud, en beneficio del desarrollo económico nacional y el acceso general de los consumidores a los bienes y servicios en las mejores condiciones de calidad, precio, disponibilidad y proximidad.

4.21. En el **décimo concepto de invalidez**, plantea que el Congreso de la Unión no precisó de forma clara e indubitable el ámbito de aplicación de la excepción a la LAASSP, lo cual genera incertidumbre jurídica. Lo anterior, pues no



hay certeza ni sobre el ámbito material ni sobre el ámbito personal de aplicación del quinto párrafo del artículo 1 de la LAASSP; en efecto, la amplitud del concepto de "salud", no permite definir el alcance de la excepción a la LAASSP. Adicionalmente, la redacción genérica de la norma no permite determinar qué principios constitucionales son los que resultan aplicables.

5. **Auto de registro y turno.** Por acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó el registro de la acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 256/2020 y, turnó el expediente al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.

6. **Auto de admisión.** En un acuerdo de catorce de octubre de dos mil veinte, el Ministro instructor **admitió a trámite** la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, ordenó que se diera vista a la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y al presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que rindieran su informe; además, a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento que, en su caso, correspondiere.

7. **Informe del Poder Ejecutivo.**⁷ En su informe, el Poder Ejecutivo sostiene la validez de la norma impugnada. Esgrime, en síntesis, los siguientes argumentos:

7.1 Argumenta que si el Congreso de la Unión puede regular las reglas generales de la contratación pública, por mayoría de razón, puede regular las excepciones a dicho proceso; como ejemplo, ofrece los artículos 40, 41, 42 y 43 de la LAASSP. Además, justifica la intención legislativa de modificar con urgencia la LAASSP con el fin de poder acceder a los mecanismos internacionales como una opción adicional para contratar en materia de salud, sin contravenir la Constitución Federal.

7.2 Argumenta que la medida legislativa supera un test de proporcionalidad:

⁷ Recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el once de noviembre de dos mil veinte.



a) Es una medida idónea, pues permite al Estado proteger el derecho humano a la salud. En general, pretende ser una excepción adicional al proceso de licitación pública cuando se aseguren las mejores condiciones para el Estado. Lo último, además, funge como un candado a la corrupción.

b) Es una medida necesaria, ya que permite al Estado ampliar las posibilidades de cooperación internacional, y dar efectividad a instrumentos nacionales e internacionales que pretenden proteger la salud y atender la situación de SARS-CoV-2 (COVID-19).

c) Es una medida proporcional, dado que mientras garantiza el interés público, el derecho a la salud, la seguridad de las personas y la eficacia de las instituciones no afecta ningún otro derecho humano.

7.3 Estima que los conceptos de invalidez relacionados con la restricción a la libertad de trabajo, competencia económica y libre concurrencia, el sistema de economía mixta y el ambiente libre de corrupción deben declararse infundados por ser especulaciones sobre los efectos secundarios o el impacto político, económico y social poco probables.

7.4 En relación con el **primer concepto de invalidez**, señala que el mismo artículo 1 de la LAASSP ya prevé otra clase de excepciones al ordenamiento. Además, que no se vulnera el artículo 16 constitucional, pues el Congreso reguló relaciones sociales que reclamaban ser jurídicamente reguladas, actuando dentro de los límites de su competencia; particularmente, a la luz de la pandemia actual.

7.5 En relación con el **segundo concepto de invalidez**, argumenta que sí existe una facultad a favor del legislador federal para regular todo lo relativo al régimen contractual del Estado. En la especie, el párrafo cuarto del artículo 134 de la Constitución Federal, permite regular los casos de excepción a la licitación pública, mientras se ciñan a los criterios sustantivos establecidos en la Norma Fundamental. Bajo su apreciación, el párrafo quinto adicionado al artículo 1 de la LAASSP no permite la contratación discrecional por parte de la administración pública federal, sino que ésta sucederá en el marco de los convenios de



colaboración y conforme a los procedimientos ahí establecidos. En apoyo, citan el amparo en revisión 192/2014 de la Primera Sala.

7.6 En la misma línea, establece que la Constitución Federal no prohíbe la incorporación de excepciones por materia al régimen de contratación de la LAASSP, por lo que no es posible limitarse a esta característica para presumir su inconstitucionalidad. No se pretende abolir la aplicación de la LAASSP, sino incorporar la opción de contratar mediante mecanismos internacionales.

7.7 En relación con los **conceptos de invalidez tercero y cuarto**, establece que la Primera Sala de este Alto Tribunal ha reconocido la amplia configuración legislativa que existe para definir el régimen contractual del Estado. Sostiene que el párrafo quinto no se puede leer desvinculado del párrafo séptimo del artículo 1 de la LAASSP, en el sentido de que existe una cláusula habilitante para que las autoridades administrativas regulen las políticas, bases y lineamientos en relación con las materias a que se refiere ese artículo. Argumenta que esta regulación administrativa deberá atenerse al contenido del artículo 134 constitucional y al entramado legal que corresponda. En todo caso, considera que el legislador ordinario no tiene la obligación de establecer un procedimiento específico para determinar la no idoneidad de la licitación pública, pues esto lo valora la autoridad administrativa al gestionar los trámites de adquisición.

7.8 Sostiene que el párrafo no establece una facultad de decisión discrecional en favor de las autoridades, sino que señala que ese supuesto no se regirá por la LAASSP. Establece un nuevo modelo de contratación estatal que se suma –y no suprime– los ya existentes, ni es una opción abierta a elegir. Sin embargo, también menciona que las entidades y dependencias no quedan liberadas de preferir a la licitación pública para adquirir bienes y servicios de salud.

7.9 En relación con el **décimo concepto de invalidez**, sostiene que el párrafo quinto es claro en sus ámbitos personal y material. Estima que el concepto de salud es de entendimiento común, por lo que no era necesario que se definiera expresamente.

7.10 En relación con el **quinto concepto de invalidez**, que versa sobre la alegada restricción a la libertad de trabajo, argumenta que no se acreditó, de



manera estricta, la exclusión para que las personas físicas o morales contraten con el Gobierno Federal. Además, que no es dable considerar que el nuevo esquema de adquisición afecte este derecho, pues podrán existir contrataciones en materia de salud que se lleven a cabo conforme a los procedimientos de la LAASSP. Finalmente, sostiene que la delimitación del ámbito de validez de la norma, no impacta las garantías del artículo 5o. constitucional.

7.11 En relación con los **conceptos de invalidez sexto y noveno**, argumenta que el nuevo mecanismo de contratación no afecta en el modelo de economía mixta, pues no interviene en la posibilidad de que el sector privado y social tengan libertad de desenvolverse en igualdad de condiciones. Además, que el listado constitucional de áreas estratégicas es enunciativo, y dado el contexto de salud actual, ésta representa un área de interés nacional y necesidad popular. Por otro lado, como las contrataciones con organismos internacionales en materia de salud no tienen fines comerciales, no afecta la comercialización de bienes y servicios hacia los consumidores en ese sector. Señala que estos insumos permitirían garantizar en mayor medida el derecho a la salud, pues podrían incluir aquellos con los que no se cuenta en México.

7.12 En relación con el **séptimo concepto de invalidez**, argumenta que el párrafo quinto del artículo 1 de la LAASSP, resultaría únicamente aplicable cuando se tenga por objeto la prestación de los servicios de salud, hacia los gobernados, sin fines comerciales ni económicos. Adicionalmente, que las dependencias y entidades son un agente de consumo más dentro del mercado, por lo que harán una valoración y decidirán libremente cómo contratar bienes o servicios. Por ello, sostiene que no se violan la libre competencia y competencia.

7.13 En relación con el **octavo concepto de invalidez**, argumenta que la norma impugnada no viola el derecho a un ambiente libre de corrupción; y éste no es un derecho reconocido por este Alto Tribunal. En todo caso, señala que el nuevo mecanismo no podría funcionar al margen del entramado normativo para la rendición de cuentas y de responsabilidades administrativas. Además, que contrario a lo que argumenta la minoría del Senado, no se viola ni el TIPAT ni el T-MEC, pues éstos son tratados comerciales, y en este caso, se trata de



acuerdos que emanarían tanto de la Organización Mundial de la Salud ("**OMS**") y de la Organización Panamericana de la Salud ("**OPS**") para la materia de salud.

8. Informe de la Cámara de Senadores.⁸ En su informe, la Cámara de Senadores sostiene la validez de la norma impugnada. Esgrime, en síntesis, los siguientes argumentos:

8.1 Con relación al **primer concepto de invalidez**, sostiene que el quinto párrafo del artículo 1 de la LAASSP no es contrario al artículo 16 constitucional. Lo anterior, pues las condiciones para la aplicación de la excepción prevista resultan de una interpretación sistemática del precepto a la luz de los artículos 2, fracción X, 26, sexto párrafo, 40, segundo párrafo, 41, fracción II, de la LAASSP, y 28, 29 y 30 de su reglamento. Así, argumenta que se requiere una investigación de mercado y una justificación bajo los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honestidad y transparencia para estar en condiciones de contratar con organismos intergubernamentales internacionales. También, que la excepción en comento no puede ejercerse en cualquier circunstancia, sino "solamente en momentos en los cuales se encuentre en peligro o se altere la salubridad como consecuencia de un caso fortuito o fuerza mayor".⁹ Finalmente, señala que los argumentos ofrecidos para acreditar la violación al principio de legalidad son insuficientes.

8.2 En relación con el **segundo concepto de invalidez**, resalta que la motivación principal para adicionar el párrafo impugnado fue tener una opción adicional para enfrentar la situación producida por el COVID-19; sin embargo, que el legislador consideró pertinente añadir estos mecanismos como una opción permanente. Además, que el procedimiento de licitación pública seguirá siendo la regla general, y sólo cuando la investigación de mercado concluya que no es la vía idónea, entonces se acudiría a la compra de insumos con organismos intergubernamentales internacionales. Así pues, argumentan que la intención legislativa no fue excepcionar absolutamente la aplicación de la LAASSP, sino establecer un nuevo procedimiento de excepción.

⁸ Recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el once de noviembre de dos mil veinte.

⁹ Informe de validez de la Cámara de Senadores, pág. 20.



8.3 En relación con el **tercer concepto de invalidez**, argumenta que el párrafo impugnado no supone una renuncia a la facultad legislativa en materia de adquisiciones, sobre la que existe una reserva de ley constitucionalmente impuesta, de carácter absoluto. Adicionalmente, señala que el precepto no tiene como intención que la administración pública federal emita las normas aplicables para la contratación en materia de salud, sino que sólo pretendió modificar la base legal para acceder a los mecanismos internacionales relevantes. Por los motivos sintetizados anteriormente, sostiene que no es correcto el argumento en el sentido de que se restringe el acceso a las convocatorias públicas.

8.4 En relación con el **cuarto concepto de invalidez**, alega que el Congreso de la Unión no violó los principios del buen gasto público. Señala que el precepto no se confiere a las dependencias y entidades atribuciones discrecionales amplísimas, sino que el ámbito en el cual se ejercerá el gasto público para el caso de salud está definido por el resto de la LAASSP. Indica que no se violan los principios de legalidad, honradez, eficiencia, eficacia, ni genera espacios de corrupción. Lo anterior, pues el párrafo impugnado no trata de atribuciones discrecionales que vedan absolutamente a los proveedores nacionales de participar, si son los que ofrecen las mejores condiciones de mercado, ni exige a los participantes de transparentar el gasto. Finalmente, señala que lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 99/2018 y su acumulada 101/2018 no es aplicable, puesto que las excepciones consideradas son distintas.

8.5 En relación con el **quinto concepto de invalidez**, argumenta, por un lado, que las libertades de trabajo, industria y comercio no son irrestrictas; en ese sentido, la medida legislativa adoptada es constitucional pues resulta acorde al texto de la Norma Fundamental, al beneficiar el derecho de la colectividad por encima del de los gobernados. Por otro lado, el párrafo impugnado no contraviene el párrafo cuarto del artículo 134 constitucional, dado que la decisión del método de contratación dependerá de la investigación de mercado correspondiente.

8.6 En relación con los **conceptos de invalidez sexto y séptimo**, establece que el párrafo controvertido no conlleva, *per se*, la nula participación de los sectores social y privado en el sector salud, ya que éste regula una excepción



y no una regla general. Además, sostiene que los promoventes parten de una falsa premisa al vincular el precepto con el artículo 28 constitucional, pues no tiene por objeto establecer ventajas competitivas exclusivas indebidas, que perjudiquen al público o a alguna clase social.

8.7 En relación con el **octavo concepto de invalidez**, niega que el párrafo impugnado vulnere el derecho humano al buen gobierno y a vivir en condiciones institucionales que dificulten el surgimiento y proliferación de corrupción. Refiere que, como ha precisado, el mecanismo no es discrecional y que, además, resulta aplicable toda la legislación de transparencia. Respecto a las alegadas violaciones al T-MEC y el TIPAT, señala que ambos tratados contemplan excepciones en la regulación de las contrataciones públicas, cuando sea necesario proteger la salud (artículo 13.3 del T-MEC y artículo 15.3 del TIPAT). Asimismo, indica que el T-MEC no cubre la contratación de servicios por las entidades de gobierno, respecto a servicios de salud (anexo 13-A, sección D).

8.8 En relación con el **noveno concepto de invalidez**, establece que los argumentos de los promoventes para controvertir la falta de calidad de los medicamentos son hipotéticos, y que las razones esgrimidas durante el procedimiento legislativo no pueden generar su violación. Además, refiere que el procedimiento para acceder al nuevo mecanismo garantizaría las mejores condiciones disponibles al Estado.

8.9 En relación con el **décimo concepto de invalidez**, sostiene que el párrafo quinto impugnado delimita el ámbito de aplicación del precepto, y que, de manera implícita, éste refiere a los principios del artículo 134 constitucional. Finalmente, señala que una interpretación conforme podría llevar a armonizar el precepto con la disposición constitucional citada.

9. **Informe de la Cámara de Diputados.**¹⁰ En su informe, la Cámara de Diputados sostiene la validez de la norma impugnada. Esgrime, en síntesis, los siguientes argumentos:

¹⁰ Recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el doce de noviembre de dos mil veinte.



9.1. De forma introductoria, sostiene que la norma es formalmente constitucional, pues el procedimiento legislativo se llevó a cabo siguiendo los preceptos constitucionales y legales aplicables.

9.2. En relación con el **primer concepto de invalidez**, sostiene que se satisfacen los requisitos de fundamentación y motivación de actos legislativos. En efecto, argumenta que se actuó conforme a lo previsto en los artículos 73, fracción XXXI y 134 constitucionales; señala que el párrafo quinto impugnado define su marco de aplicación, al establecer la materia de salud como excepción a la LAASSP.

9.3. En relación con el **segundo concepto de invalidez**, arguye que los promoventes parten de una interpretación incorrecta del artículo 134 constitucional cuando afirman que el Congreso de la Unión no tiene atribuciones para excepcionar absolutamente la LAASSP. Lo anterior, pues la exclusión en su aplicación sólo procede cuando se acreditan los principios aplicables de la Constitución Federal, y la norma establece cómo se regulará este supuesto.

9.4. En relación con el **tercer concepto de invalidez**, alude que sí se precisan en ley las bases, procedimientos, reglas, requisitos y otros elementos para acreditar los principios del artículo 134 constitucional, ya que el párrafo quinto del artículo 1 de la LAASSP define su ámbito de aplicación de manera clara.

9.5. En relación con el **cuarto concepto de invalidez**, argumenta que los promoventes parten de una interpretación incorrecta del concepto de buen gasto público. Establece que este Alto Tribunal le ha dado un sentido social y un alcance de interés colectivo, por tanto, el concepto material estriba en destinar un impuesto para realizar una función pública específica o general. La norma en cuestión no tiene como objeto regular o afectar el gasto público del Estado, por lo que no lo vulnera. En todo caso, sostiene, la Primera Sala ya ha definido que el principio de gasto público se refiere únicamente al destino o fin del gasto público establecido en el Presupuesto de Egresos, pero no a su uso. De lo contrario, se tendría que analizar no solamente si en la ley de la materia se establece



la satisfacción de necesidades sociales o colectivas o las atribuciones del Estado, sino también el uso, ejercicio o programación para el gasto.

9.6. En relación con el **quinto concepto de invalidez**, considera que el párrafo impugnado no limita, restringe o prohíbe el derecho a las libertades de industria, comercio y de trabajo, simplemente establece el marco de aplicación de la LAASSP. Así pues, bajo su apreciación, no afecta esos derechos.

9.7. En relación con el **sexto concepto de invalidez**, arguye que el precepto no pretende regular la rectoría económica del Estado o los principios que de ésta derivan. En todo caso, argumenta que no existe un derecho o una garantía individual para que las autoridades adopten ciertas medidas para cumplir con tales exigencias.

9.8. En relación con el **séptimo concepto de invalidez**, señala que el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que los principios de libre concurrencia y competencia no otorgan derechos al gobernado para obligar a las autoridades a adoptar determinadas medidas o seguir direcciones establecidas, y que los factores que inciden en la competitividad son diversos y dinámicos. Así, no se puede considerar que el precepto afecte a los principios de libre competencia y concurrencia.

9.9. En relación con el **octavo concepto de invalidez**, estima que no se produce una violación al correcto funcionamiento administrativo, dado que la disposición no tiene como objeto regular el régimen disciplinario de actuación estatal, o de infracciones por responsabilidades administrativas vinculadas con el desarrollo de la función pública, materias que son propias de otros ordenamientos.

9.10. En relación con el **noveno concepto de invalidez**, en sentido similar, argumenta que el párrafo impugnado no tiene por objeto regular la calidad, costo y oportunidad en la contratación de adquisiciones y de prestación de servicios para la salud, así como tampoco establecer las condiciones del sistema de seguridad social para los trabajadores y sus familias, derivadas de relaciones laborales con patrones de los sectores privado y público. Por tanto, no afecta



los principios del sistema de seguridad social o para la prestación de servicios de salud.

9.11. En relación con el **décimo concepto de invalidez**, argumenta que el ámbito de aplicación de la excepción que se incorporó es claro y no genera incertidumbre jurídica. Lo anterior, pues se refiere a contrataciones de dependencias y/o entidades con organismos intergubernamentales internacionales, a través de mecanismos de colaboración previamente establecidos. Además, afirma que no se deja en manos de la autoridad administrativa la facultad de dictar libre o arbitrariamente la resolución que corresponda, o que se vulneren los derechos de los gobernados.

10. **Auto por el que se tienen rendidos los informes.** En auto de cinco de enero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes solicitados y otorgó un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegatos.

11. **Alegatos.** Mediante escritos presentados el veintiséis de enero de dos mil veintiuno, tanto la Consejería del Ejecutivo Federal como la Cámara de Diputados formularon alegatos en la presente acción de inconstitucionalidad. Aunado a ello, mediante escrito presentado el nueve de febrero de dos mil veintiuno, la Cámara de Senadores formuló alegatos.

12. **Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República no formuló pedimento alguno.

13. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de los autos, el doce de febrero de dos mil veintiuno, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Ministro instructor dictó auto de cierre de instrucción.

II. COMPETENCIA

14. 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 b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹² así como el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023 de este Tribunal Pleno;¹³ toda vez que el equivalente al treinta y cinco por ciento del Senado, plantea la posible contradicción entre el artículo 1, quinto párrafo, de la LAASSP, adicionado mediante decreto de once de agosto de dos mil veinte y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. OPORTUNIDAD

15. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnado.¹⁴

¹¹ **"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; ..."

¹² **"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; ..."

¹³ **"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; ..."

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 105. ...

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

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

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean



16. El decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 1 de la LAASSP fue publicado el once de agosto de dos mil veinte. En ese sentido, el plazo para su impugnación transcurrió del doce de agosto al diez de septiembre, ambos de dos mil veinte.

17. En el caso, la demanda se recibió el nueve de septiembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. Por tanto, cabe concluir que resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

18. A continuación, se analiza la legitimación del promovente, por ser un presupuesto indispensable para la acción.

19. El artículo 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, otorga legitimación expresa al equivalente al treinta y tres por ciento de las y los integrantes del Senado para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

20. Así, cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley expedida por el Congreso de la Unión, por legisladores que representan el treinta y tres por ciento de las y los integrantes de la Cámara de Senadores, es necesario que se satisfagan los siguientes requisitos:

20.1. Los promoventes deben ser legisladores integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;

20.2. Deben representar cuando menos el equivalente al treinta y tres por ciento del total que integra dicha Cámara y

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. ..."



20.3. La acción de inconstitucionalidad debe hacerse valer contra leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

21. En el caso, el primero de los requisitos aludidos se encuentra satisfecho, en virtud de que quienes suscribieron la demanda de acción de inconstitucionalidad tienen el carácter de senadores del Congreso de la Unión, lo que se acreditó con la copia certificada de las diversas constancias que se anexaron al escrito de demanda.

22. El segundo de esos requisitos también se encuentra acreditado, ya que la demanda está firmada por un total de cuarenta y cinco senadores,¹⁵ lo cual supera el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara respectiva.

23. El tercero de los requisitos, consistente en que la acción de inconstitucionalidad se haga valer contra leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, también se cumple. Ello, porque en el caso presente, se impugna una norma general de carácter federal.

¹⁵ Se advierte de la demanda que está signada por María Guadalupe Saldaña Cisneros, Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, Gloria Elizabeth Núñez Sánchez, Nadia Navarro Acevedo, María Guadalupe Murguía Gutiérrez, Martha Cecilia Márquez Alvarado, Mayuli Latifa Martínez Simón, Minerva Hernández Ramos, Gina Andrea Cruz Blackledge, Julen Rementería del Puerto, Raúl Paz Alonzo, José Erandi Bermúdez Méndez, Víctor Oswaldo Fuentes Solís, Marco Antonio Gama Basarte, Roberto Juan Moya Clemente, Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, Kenia López Rabadán, Indira de Jesús Rosales San Román, Josefina Eugenia Vázquez Mota, Ismael García Cabeza de Vaca, Mauricio Kuri González, Gustavo Enrique Madero Muñoz, María Lilly del Carmen Téllez García, Ángel García Yáñez, Manuel Añorve Baños, Mario Zamora Gastélum, Carlos Humberto Aceves del Olmo, Miguel Ángel Osorio Chong, Claudia Edith Anaya Mota, Nuvia Magdalena Mayorga Delgado, Claudia Ruiz Massieu Salinas, Sylvana Beltrones Sánchez, Eruviel Ávila Villegas, Verónica Martínez García, Jorge Carlos Ramírez Marín, Noé Fernando Castañón Ramírez, Samuel Alejandro García Sepúlveda, Verónica Delgadillo García, Indira Kempis Martínez, Dante Alfonso Delgado Rannauro, Dora Patricia Mercado Castro, José Alberto Galarza Villaseñor, Juan Manuel Zepeda Hernández, Miguel Ángel Mancera Espinosa, Antonio García Conejo, Juan Manuel Fócil Pérez y Emilio Álvarez Icaza Longoria. Sin embargo, en términos del proveído del catorce de octubre de dos mil veinte, se advierte que no se remitió la documental que acredite la personería como senador de Emilio Álvarez Icaza Longoria. Además, se advierte que José Alberto Galarza Villaseñor aparece como suplente en la constancia de mayoría, y no se acreditó su carácter de propietario.



24. En consecuencia, ha quedado demostrado que los promoventes están legitimados para demandar la invalidez del párrafo quinto al artículo 1 de la LAASSP, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil veinte.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

25. En el caso presente, no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, por lo que se procede a examinar los conceptos de invalidez planteados.

VI. ESTUDIO DE FONDO

26. Como fue sintetizado con anterioridad, los promoventes hacen valer diez conceptos de invalidez en contra del artículo 1, párrafo quinto, de la LAASSP, que versan sobre posibles contravenciones de los principios del artículo 134 constitucional, de legalidad y seguridad jurídica, del correcto ejercicio del gasto público, así como de la libre competencia y concurrencia. También alegan que se actualizan violaciones al derecho a la salud y a un ambiente libre de corrupción, así como restricciones a la libertad de trabajo, industria y comercio.

27. Se resume la temática general de los planteamientos esgrimidos en contra del artículo 1, párrafo quinto, de la LAASSP a continuación:

Concepto de invalidez	Tema
<i>Primero</i>	Incumplimiento con los requisitos del artículo 134 constitucional para justificar métodos de contratación alternativos a la licitación pública.
<i>Segundo</i>	Incumplimiento con los requisitos formales y materiales del artículo 134 constitucional, párrafos tercero y cuarto.
<i>Tercero</i>	Violación al principio de reserva de ley, por omitir establecer las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos, que regirán las contrataciones en materia de salud a nivel legal.



<i>Cuarto</i>	Violación a los principios de gasto público por la concesión de amplias atribuciones a la administración pública federal para contratar en materia de salud.
<i>Quinto</i>	Restricciones a la libertad de trabajo, industria y comercio.
<i>Sexto</i>	Violaciones al régimen económico del Estado Mexicano.
<i>Séptimo</i>	Violación a la libre competencia y competencia.
<i>Octavo</i>	Violación al derecho humano a vivir libre de corrupción e incompatibilidad con ciertos tratados comerciales.
<i>Noveno</i>	Violaciones al derecho a la salud en su vertiente de garantizar productos de calidad; particularmente, la afectación al IMSS, al ISSSTE, y al ISSFAM.
<i>Décimo</i>	Violación al principio de seguridad jurídica por falta de precisión en el ámbito personal y material de la norma.

VI.1 Estudio de los conceptos de invalidez primero, segundo, tercero, cuarto y décimo. Violación al artículo 134 constitucional por desconocer el mandato que ordena al legislador desarrollar las excepciones a la licitación pública en la ley

28. El estudio de los **conceptos de invalidez primero, segundo, tercero, cuarto y décimo** se analizó y fue sometido a votación del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la sesión pública de cinco de octubre de dos mil veintiuno. La propuesta, que se resume a continuación, fue **desestimada por no alcanzar una mayoría calificada**.

29. De una apreciación integral de la demanda, se advierte que en los conceptos de invalidez **primero, segundo, tercero, cuarto y décimo** se formulan diversos planteamientos en los que se argumenta que el párrafo quinto del artículo 1 de la LAASSP incumple con los principios que rigen el ejercicio de gasto público, en particular, los consagrados en los párrafos tercero y cuarto del artículo 134 constitucional; los planteamientos, además, están íntimamente vinculados con posibles transgresiones a los principios de legalidad y seguridad jurídica.



30. A manera de recapitulación, en los conceptos anteriores, la minoría accionante señala que la norma impugnada vulnera los artículos 14, 16 y 134 constitucionales, por las siguientes razones.

30.1. El párrafo impugnado contraviene el principio de legalidad, al no especificarse los elementos que permitirán establecer cuándo es posible exceptuar la aplicación de la LAASSP en materia de salud. Con ello, se otorga una atribución a la administración pública federal que es contraria a la correcta administración de recursos económicos de la Federación.

30.2. El párrafo impugnado incumple con las condiciones del artículo 134 constitucional, pues el precepto constitucional no permite establecer excepciones generales a la licitación pública. Además, en todo caso, no atiende a los parámetros constitucionales para establecer que, cuando la licitación pública no sea idónea para adquirir bienes o contratar la prestación de servicios en materia de salud, se aseguren las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. No establece la base hipotética para su realización, el procedimiento o reglas, ni las previsiones para acreditar los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez. El que el precepto reitera los principios, es tautológico y una renuncia indebida al ejercicio de su potestad legislativa.

30.3. La norma impugnada controvierte el principio de reserva de ley al omitir establecer las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos necesarios para acreditar los principios del artículo 134 constitucional, con motivo de la procedencia de excepciones a la licitación pública.

30.4. El quinto párrafo impugnado concede atribuciones amplísimas a las dependencias y entidades de la administración pública federal, lo cual se aparta de los principios y criterios contenidos, de manera general, en el primer párrafo del artículo 134 constitucional, y de manera específica, de los párrafos tercero y cuarto.

30.5. Se produce una falta de certeza jurídica porque el precepto impugnado no define el ámbito material y personal del régimen de excepción, no precisa en qué casos en materia de salud es procedente, no garantiza la observancia de



los criterios aplicables a los recursos públicos del Estado, y no define bajo cuáles principios de la Constitución General se regulará este régimen de excepción.

31. En la propuesta original que se sometió a consideración del Tribunal Pleno, se consideró que los argumentos esgrimidos por los promoventes eran, en esencia, **fundados**. Para llegar a esa conclusión, se realizó el estudio planteado a continuación en el que, primero, se fijó el alcance normativo del artículo 134 constitucional, en particular, las exigencias impuestas al legislador para regular la acreditación de los principios constitucionales aplicables en la materia de contrataciones públicas, y posteriormente, se analizó el párrafo quinto del artículo 1 de la LAASSP, a la luz del parámetro de regularidad desarrollado a partir del artículo 134 constitucional.

32. En síntesis, el proyecto presentado ante el Tribunal Pleno planteó la pregunta de que **si dado que el Legislativo Federal incorporó una disposición que exceptiona la aplicación de la LAASSP para ciertas contrataciones en materia de salud, dispuso regulación alternativa que permita asegurar las mejores condiciones contractuales para el Estado en estos supuestos**, mediante la acreditación de los imperativos del artículo 134 de la Constitución Federal.¹⁶

33. La propuesta planteada ante el Tribunal Pleno respondió la pregunta en sentido negativo, pues se consideró que el párrafo adicionado al artículo 1 de

¹⁶ Para este punto, resulta ilustrativo el amparo en revisión 192/2014, resuelto en sesión de catorce de enero de dos mil quince por la Primera Sala, en el que estudió si el artículo 59 de la Ley de Petróleos Mexicanos, que regulaba un procedimiento administrativo de responsabilidad para quienes participaran en licitaciones celebradas con ese organismo, era contrario a la cláusula competencial contenida en el artículo 134 de la Constitución Federal. Entre las consideraciones que sustentaron la conclusión de este asunto, destacan aquellas relativas a que si bien no existe una reserva de fuente, el artículo 134 sí prevé una reserva de ley en lo relativo a contrataciones públicas, en los términos siguientes: "*[E]l artículo 134 constitucional efectivamente contiene un mandato al legislador para reglamentar los procesos tanto de contratación del Estado, como aquellos destinados a controlar su debido cumplimiento, de lo que se deriva que esa reglamentación debe contenerse en una ley reglamentaria. Esto puede justificar que se afirme que, en materia de licitaciones, exista un principio de reserva de ley, que garantice a los gobernados que las reglas básicas no se han de establecer en una fuente jurídica inferior, como un reglamento o norma administrativa, sino en una ley.*" (Ver párrafos 202 a 207).



la LAASSP, incumple con las exigencias del artículo 134 constitucional porque la configuración legislativa de la excepción a la ley es insuficiente para garantizar el cumplimiento de los principios aplicables en materia de contrataciones públicas.

34. En la propuesta se sostuvo que el Congreso de la Unión debía desarrollar en ley cómo es que se tendrían por acreditados los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que rigen en materia de contrataciones públicas, para asegurar las mejores condiciones al Estado, ante la no idoneidad de la licitación pública.

35. De igual manera, se sostuvo que no existían mecanismos previstos a nivel legal a manera de procedimientos, reglas, o demás elementos que permitan tener por acreditados los principios aplicables en la materia, y así, justificar que el método de contratación excepcional en materia de salud es en función de los mejores intereses del Estado. El proyecto consideraba que, como consecuencia de excepcionar absolutamente la aplicación de la LAASSP, también se excluían sus mecanismos para justificar la conveniencia de una contratación determinada. Por ello, se dejaría al arbitrio de la autoridad administrativa la decisión de cómo justificar las contrataciones en materia de salud vía convenios de colaboración previamente establecidos con organismos internacionales intergubernamentales, lo cual no era aceptable en términos del artículo 134 constitucional.

36. La propuesta obtuvo una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

VI.2 Estudio del octavo y noveno conceptos de invalidez. Violación al derecho a la salud por eliminar los controles legislativos que aseguran un gasto racional de los recursos públicos en esa materia

37. El estudio de los **conceptos de invalidez octavo y noveno** se analizó y fue sometido a votación del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la sesión pública de dieciséis de febrero de dos mil veintitrés. La propuesta, que se resume a continuación, **no alcanzó mayoría calificada**, por lo que fue **desestimada**.



38. En el **octavo** concepto de invalidez, los accionantes argumentan que el párrafo quinto del artículo primero de la LAASP establece un mecanismo opaco y discrecional para contratar en materia de salud, que contraviene los principios de legalidad y seguridad jurídica, y que, a su vez, representa un incumplimiento con la garantía de buen gobierno. Por otro lado, estiman que el precepto impugnado contraviene las buenas prácticas comerciales, además de que fomenta la corrupción en los procesos de adquisición gubernamentales.

39. En el concepto de invalidez **noveno**, los accionantes argumentan que la posibilidad de que el Ejecutivo Federal pueda, de manera discrecional, decidir no utilizar la licitación pública como procedimiento para adquirir bienes y servicios relacionados con la salud afecta la capacidad del Estado Mexicano de garantizar, de manera *progresiva* el derecho a la **salud** de la ciudadanía. Lo anterior, porque los principios previstos en el artículo 134 constitucional, y la licitación pública como instrumento para alcanzarlos (generalmente) garantizan la adquisición de la mejor calidad de bienes y servicios utilizados para atender su salud.

40. El proyecto presentado ante el Tribunal Pleno Suprema Corte de Justicia sostenía que el artículo 134 constitucional, en el que se prevé la licitación pública como el procedimiento para la adquisición de bienes y servicios gubernamentales, es instrumental para alcanzar los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, **y además es indispensable** para alcanzar otros derechos e intereses públicos de rango constitucional.

41. Por ello, propuso considerar que los controles en la utilización de recursos públicos también podían ser entendidos como garantías y salvaguardas de otros derechos, en particular, de aquellos de realización progresiva, donde han sido especialmente relevantes, aunque no exclusivos, los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁷

¹⁷ Véase el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 86/2017 (10a.) de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, octubre de dos mil diecisiete, Tomo I, página 191 y registro digital: 2015306.



42. En ese sentido, se argumentó que el Estado Mexicano tenía la obligación *progresiva* de garantizar y proteger el derecho humano a la salud de acuerdo con su capacidad presupuestaria. Por tanto, los recursos empleados para este fin tenían que ser utilizados de acuerdo con los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, para poder lograr la satisfacción de este derecho al máximo de sus posibilidades.

43. Con base en esas premisas, el proyecto original consideró que los argumentos de los accionantes eran **fundados**. En el estudio presentado ante el Pleno, se delimitó, en primer lugar, los alcances del derecho a la salud y las obligaciones progresivas del Estado Mexicano en relación con la utilización de los recursos que destina para satisfacer ese derecho. Luego, se analizó si el párrafo adicionado al artículo 1 de la LAASSP violó la obligación de progresividad del Estado Mexicano en esta materia tomando en consideración su impacto en las condiciones para el disfrute de este derecho. Por último, se analizó si la norma impugnada, en caso de ser regresiva, se encuentra plenamente justificada.

44. Como conclusión del primer subapartado, el proyecto sostuvo que el Estado Mexicano tiene diversas obligaciones para garantizar el derecho a la salud. Probablemente, la más importante de ellas es la de asignar un presupuesto *suficiente* para cumplir con sus obligaciones tomando en cuenta sus capacidades financieras, pero que siempre debe de poder satisfacer un piso mínimo. No obstante, contemplar un presupuesto suficiente para cumplir con sus obligaciones esenciales en materia de salud no es la única garantía para la plena satisfacción de este derecho.

45. Además de ello, el Estado tiene otras obligaciones en la manera en la que asigna el presupuesto y en la que ejecuta el gasto de salud. Estas obligaciones constituyen un *mandato de optimización* en el uso de los recursos que debe ser leída como una obligación transversal en la programación y ejecución del recurso que asigna el Estado Mexicano para satisfacer el derecho a la salud.

46. El proyecto original sostuvo que el mandato de optimización en el uso de recursos públicos destinados a la salud contemplaba, por lo menos, las siguientes obligaciones: *i) asignar* adecuadamente los recursos públicos para asegurar el disfrute de este derecho, en particular, por personas vulnerables o marginadas;



ii) adoptar todas las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos que disponga para darle efectividad al derecho a la salud, *iii)* en caso de incumplir con obligaciones esenciales, *justificar* que ha hecho todo lo posible por utilizar los recursos de que dispone para satisfacer prioritariamente el derecho a la salud; y, *iv) identificar* el modo más rentable de utilizar los recursos públicos destinados a la salud.

47. En el segundo subapartado se argumentó que el mandato de optimización en el uso de los recursos públicos destinados al derecho a la salud se garantiza aplicando los principios de gasto público contemplados en el artículo 134 constitucional de economía, eficacia, eficiencia y honestidad en la adquisición y contratación de bienes y servicios con recursos públicos. Por tanto, se argumentó, en la medida en la que se concreten esos principios en la procuración de bienes y servicios relacionados con la salud, en esa medida puede el Estado Mexicano asegurar que ha hecho todo lo posible por utilizar al máximo los recursos disponibles para alcanzar las mejores condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en la prestación de servicios de salud y, de esa manera, garantizar el disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental de las personas.

48. Asimismo, en la propuesta se hizo notar que, en nuestro orden jurídico actual, la LAASSP es el instrumento legal que permite garantizar y concretar los aludidos principios constitucionales en la adquisición y contratación de bienes y servicios para el sector público, incluyendo lo relacionado con la salud.

49. Lo anterior, se argumentó, pues la LAASSP obliga a la administración pública federal a seguir una serie de procesos, con pasos y etapas, que la *obligan a actuar con la debida diligencia y a justificar de manera racional, comprobable y verificable*, que la opción elegida para la adquisición o contratación de un bien y servicio para la salud: *i)* responde a una meta u objetivo institucional y, en esa medida, la asignación de recurso es adecuada y *ii)* optimiza el uso del recurso público respecto a las condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad y, en esa medida, se maximiza la utilización de los recursos disponibles y se garantiza su rentabilidad.

50. Por tanto, la propuesta argumentó que, si se excluía de la aplicación de la LAASSP la adquisición y contratación de bienes y servicios para la salud, **sin**



figurar controles legales que otorguen un nivel similar de protección, entonces vale decir que se está desmantelando el marco legal que garantiza el mandato de optimización de recursos destinados para la salud y, en esa medida, se podría generar un retroceso en la protección del derecho a la salud de las personas.

51. Por tanto, en el **tercer subapartado**, se realizó un ejercicio comparativo entre el marco normativo al que estaba sujeto el uso del recurso público destinado a la salud con anterioridad y al que está sujeto ahora, para realizar un balance sobre qué marco normativo resultaba más protector y favorecía los mayores niveles de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en relación con las obligaciones derivadas del derecho a la salud.

52. Se destacó que el marco normativo anterior contemplaba una primera etapa consistente en la **planeación del gasto** en la que se establece un presupuesto de compras.¹⁸ En esta etapa las áreas compradoras determinan sus necesidades anuales e integran la información en un programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios que se incorpora finalmente en el presupuesto anual de la institución. Al respecto, se destacó que, sin esa labor de planeación, difícilmente podía hablarse de eficiencia en el uso de los recursos públicos, puesto que no sería posible discernir lo que se debe lograr con el recurso presupuestado. Además, en esa fase también se fija la prioridad en los objetivos institucionales.

¹⁸ LAASSP. "Artículo 20. Las dependencias y entidades formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y los que abarquen más de un ejercicio presupuestal, así como sus respectivos presupuestos, considerando:

"I. Las acciones previas, durante y posteriores a la realización de dichas operaciones;

"II. Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo;

"III. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios;

"IV. Las unidades responsables de su instrumentación;

"V. Sus programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones, así como, en su caso, aquellos relativos a la adquisición de bienes para su posterior comercialización, incluyendo los que habrán de sujetarse a procesos productivos;

"VI. La existencia en cantidad suficiente de los bienes; los plazos estimados de suministro; los avances tecnológicos incorporados en los bienes, y en su caso los planos, proyectos y especificaciones;

"VII. Las normas aplicables conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización o, a falta de éstas, las normas internacionales;

"VIII. Los requerimientos de mantenimiento de los bienes muebles a su cargo, y

"IX. Las demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de las adquisiciones, arrendamientos o servicios."



Por lo anterior, se advirtió que esta etapa era clave para asignar de manera adecuada el presupuesto destinado para la salud.

53. También se destacó que el marco normativo anterior contemplaba la etapa del **estudio de mercado**, que se define como una investigación sobre la disponibilidad de bienes y servicios, así como de su precio estimado.¹⁹ Asimismo, se destacó que la información que se recaba era fundamental para elegir el método de contratación que asegure al Estado las mejores condiciones de mercado y, de esa manera, garantice la economía en el gasto público y optimice los principios constitucionales en juego.²⁰ Por ello, se concluyó que sin esta información, es razonable decir que las instituciones públicas estarían tomando decisiones arbitrarias en los procesos para procurar bienes y servicios para la salud, pues no tendrían evidencia para preferir una opción sobre de otra.

54. Por último, se dio cuenta de la etapa de **selección de modelo de contratación**, en la que el marco normativo anterior contemplaba tres diferentes opciones a elegir: 1) la licitación pública, 2) la invitación restringida a cuando menos a tres proveedores y 3) adjudicación directa.²¹ Sin embargo, se especificó

¹⁹ "Artículo 2. ...

"X. Investigación de mercado: la verificación de la existencia de bienes, arrendamientos o servicios, de proveedores a nivel nacional o internacional y del precio estimado basado en la información que se obtenga en la propia dependencia o entidad, de organismos públicos o privados, de fabricantes de bienes o prestadores del servicio, o una combinación de dichas fuentes de información; ..."

²⁰ Ver tesis aislada número 1a. CXLV/2009. "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA. Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios ... **5. Economía**, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; ...". Disponible para consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de dos mil nueve, página 2712 y registro digital: 166422.

²¹ "Artículo 26. Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquel que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

"I. Licitación pública;

"II. Invitación a cuando menos tres personas, o

"III. Adjudicación directa.



que la regla general, prevista en el artículo 134 constitucional, es que las licitaciones públicas deben ser el modelo de adquisición preferente, pues promueven la competencia entre los oferentes y permiten al gobierno maximizar el valor del recurso público, pues la libre competencia entre oferentes tiende a optimizar los principios constitucionales previstos en el artículo 134 constitucional y esa experiencia ha llevado al Estado Mexicano a preferir la licitación como método de contratación.

55. Después de analizar los controles que existían con anterioridad, el proyecto analizó si la norma impugnada introducía controles de gastos similares. En el proyecto se dio cuenta de que se eliminaron todos los controles de gasto, sin que en su lugar se hayan articulado criterios explícitos para que este Tribunal Pleno pueda evaluar y asegurar que se ofrece el mismo grado de protección al derecho a la salud.

56. Por tanto, luego de hacer el balance sobre qué marco legislativo resulta más protector del derecho a la salud, el proyecto concluyó que el marco normativo actual, permitido por la norma impugnada, no tenía las mismas garantías o protecciones necesarias para satisfacer los principios constitucionales de gasto

"Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, 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 las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la presente Ley.

"...

"En los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante.

"Previo al inicio de los procedimientos de contratación previstos en este artículo, las dependencias y entidades deberán realizar una investigación de mercado de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación, a efecto de buscar las mejores condiciones para el Estado.

"Las condiciones contenidas en la convocatoria a la licitación e invitación a cuando menos tres personas y en las proposiciones, presentadas por los licitantes no podrán ser negociadas. ..."



público, dado que solamente existe una cláusula que señala que los mecanismos de colaboración previamente establecidos deberán acreditar "la aplicación de los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", pero sin establecerse criterios objetivos o procedimientos adecuados sobre cómo se llevará a cabo dicha acreditación, lo cual resultaba inconstitucional de acuerdo al proyecto desechado.

57. Derivado de lo anterior, la propuesta original consideró que la norma impugnada representaba una medida regresiva para la plena realización del derecho a la salud y tiene el potencial de dificultar las condiciones que posibilitan el disfrute de ese derecho, en la medida en la que se eliminan importantes controles legislativos cuyo objetivo es garantizar el mandato de optimización de recursos destinados a la salud que se deriva, tanto de nuestra Constitución Federal, como de las obligaciones del Estado Mexicano en el plano internacional. Además, se argumentó que dichos controles se eliminaron sin que en su lugar se hayan articulado criterios explícitos que este Alto Tribunal pueda evaluar para asegurar que se ofrezca el mismo grado de protección al derecho a la salud, lo cual representa un retroceso en la protección al derecho a la salud en los términos aquí expresados.

58. Por último, el proyecto analizó si la medida regresiva tenía alguna justificación que pudiera salvar su constitucionalidad. A respecto, la propuesta señaló que el legislador no ofreció justificación alguna sobre por qué los controles previstos en la Ley de Adquisiciones impedían o imposibilitaban la aplicación de los "mecanismos de colaboración" que introduce la reforma.

59. Adicionalmente, la propuesta presentada ante el Pleno descartaba que la norma estuviera diseñada para enfrentar una situación extraordinaria o de urgencia, pues le otorgaba una amplia discrecionalidad al gobierno para adquirir bienes y servicios en materia de salud, estén o no relacionados con un estado de emergencia.

60. Por las razones expuestas, se propuso invalidar el párrafo quinto del artículo 1 de la ley analizada, por ser violatoria del derecho a la salud. Sin embargo, dicha propuesta **obtuvo una mayoría de siete votos**, de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar



Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek por consideraciones distintas, Pérez Dayán en contra de consideraciones y presidenta Piña Hernández. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Por tanto, **la propuesta fue desestimada.**

VI.3 Estudio de los conceptos de invalidez quinto, sexto y séptimo. Violación a los principios de competitividad, libertad de concurrencia y trabajo

61. El estudio de los **conceptos de invalidez quinto, sexto y séptimo** se analizó y fue sometido a votación del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la sesión pública de dieciséis de febrero de dos mil veintitrés. La propuesta, que se resume a continuación, **no alcanzó mayoría calificada** por lo que fue **desestimada.**

62. En los conceptos de invalidez **quinto, sexto y séptimo**, se hacen valer violaciones a diversas cláusulas constitucionales que están relacionadas con las premisas asentadas en los apartados precedentes en cuanto a los principios de contratación pública establecidos en el artículo 134 constitucional. En concreto, se argumenta que la regla general que dicta que los procesos de adquisición de bienes y servicios, por parte del gobierno, deberán ser a través del procedimiento de licitación pública, es instrumental en la consecución de otros derechos o intereses de nivel constitucional, además de los principios mencionados en esa disposición constitucional.

63. Así, por ejemplo, en el **concepto de invalidez quinto** los accionantes argumentan que el artículo 134, establece un derecho para que cualquier persona pueda presentar proposiciones solventes en las licitaciones públicas que realice el gobierno, en donde se emplean recursos públicos para la adquisición de bienes y servicios. El hecho de que no existan bases objetivas en la legislación que establezcan pautas para que el gobierno decida excluir o no el procedimiento que es la regla general en la Constitución impide a la ciudadanía participar en las licitaciones públicas de manera arbitraria y, de esa manera, impacta de manera injustificada en su libertad de industria y comercio.



64. En el **concepto de invalidez sexto y séptimo**, los accionantes argumentan que la norma impugnada socava el principio de **competitividad y competencia económica**, previsto en los artículos 25 y 28 constitucionales, pues afecta negativamente el sistema de economía mixta y libre concurrencia en el sector de bienes y servicios relacionados con la salud, al permitir que el gobierno determine procesos de adquisición distintos a la licitación pública, de manera arbitraria.

65. La propuesta original sostuvo que los argumentos eran **esencialmente fundados**, porque se consideró que la nueva regulación para la adquisición de bienes y servicios para la salud era incompatible con los principios que deben regir la rectoría del Estado en materia económica contenidos en el artículo 25, los principios de libre concurrencia entre competidores contenidos en el artículo 28, en relación con el principio de licitación pública del artículo 134, todos de la Constitución Federal. Asimismo, se observa que los efectos negativos de la norma impugnada en la competitividad de los mercados involucrados impactan de igual manera en el derecho a la libertad de industria contenido en el artículo 5o. constitucional.

66. Para llegar a esa conclusión se sintetizaron los argumentos de los accionantes en una pregunta constitucional que consistía en responder si las actividades económicas del Estado, como demandante de bienes y servicios, están sujetas a los principios de competitividad y competencia económica establecidos en el artículo 25 y 28 de la Constitución Federal. La propuesta respondía esta pregunta en sentido afirmativo y proponía declarar fundados los argumentos de los accionantes.

67. En resumen, el proyecto argumentaba que los artículos 25 y 28 del Texto Constitucional establecen como bienes que deben ser tutelados una economía competitiva y el principio de libertad de concurrencia. Asimismo, el proyecto reconocía que el tamaño de la demanda estatal en los distintos mercados de bienes y servicios en los que participan convierte al Estado en actor importante de esos mercados²² y es comúnmente aceptado que la demanda del sector

²² En los países de la OCDE, el promedio de gasto a través de compras públicas representa el 12 % del producto interno bruto. En México es aproximadamente del 6.2 %. Ver OCDE, *Informe de*



público puede alterar las dinámicas de los mercados en los que incide.²³ Lo que resulta aún más relevante, es que la regulación relativa a las compras públicas puede generar diversas distorsiones a las dinámicas de competencia en esos mercados.²⁴

68. Por tanto, la propuesta afirmaba que las decisiones de política pública adoptadas en los procesos de compras públicas impactan los mercados más allá de la cantidad de bienes y servicios que demandan y deben ser analizadas a través de los principios constitucionales relevantes, como lo es el de la competitividad y libertad de concurrencia. Ello es así, pues el tamaño de la demanda del sector público a través de sus procesos de compras puede afectar la estructura de un mercado en concreto y las dinámicas de competencia existentes.

69. En ese sentido, el proyecto sostenía que dado que la norma que se analizaba permitía que el dinero público se pudiera asignar a través de mecanismos que no están sujetos a las reglas competitivas del mercado, **sin que se surta alguna condición especificada en la ley que demuestre la conveniencia de renunciar a la licitación pública**, entonces podía generar efectos que afectaran las dinámicas de competencia que existían previamente considerando el poder de mercado que tiene el Estado Mexicano en estos sectores.

70. En resumen, el proyecto sostenía que la norma impugnada pone en riesgo la competitividad y la libertad de concurrencia, porque altera las dinámicas de competencia que existen en los mercados afectados por el despliegue de las actividades económicas del Estado, en su papel de demandante de bienes y servicios de la salud. Así, al establecer una ventaja exclusiva indebida en favor de ciertos intermediarios que no tienen que demostrar que otorgan las mejores condiciones al Estado a través de métodos competitivos para que se

Prácticas en la Contratación Pública Local en Cinco Entidades Mexicanas, pp. 16 y 32. Disponible para consulta en *Review of Practices of Local Public Procurement in Five Mexican States -SP.pdf* (oecd.org).

²³ Albert Sánchez-Graells, *Competition Law and Public Procurement*, en JA Moreno Molina & E Díaz Bravo (eds.), *Contratación Pública Global: visiones comparadas* (Valencia, Tirant lo Blanch, 2020) p. 8.

²⁴ Ídem.



les asignen contratos públicos, la norma interfiere con el "piso parejo" que debe existir entre competidores. Por tanto, el proyecto sostenía que la consecuencia de dicha ventaja injustificada es precisamente lo que el artículo 28 constitucional prohíbe de manera textual, esto es, un daño a los consumidores y a la sociedad en general como consecuencia de la alteración de las dinámicas de competencia.

71. De manera principal, el proyecto señalaba que el perjuicio a los consumidores directos e indirectos de los bienes y servicios para la salud, consistía en un uso subóptimo de los recursos públicos y la afectación del derecho a la salud como consecuencia de: *i)* una asignación inadecuada de recursos públicos conforme a las metas y prioridades en materia de salud que debe establecer la APF, *ii)* que no se utilicen los recursos del modo más rentable posible y, por tanto, *iii)* que como consecuencia de ello el Estado Mexicano no pueda adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos de los que dispone, para darle efectividad al derecho a la salud. Cada una de esas consecuencias se exploró a detalle en el apartado VI.2. Asimismo, el perjuicio que podría ocasionarse a la sociedad en general deriva de la pérdida de condiciones competitivas en la economía, generando desincentivos a la inversión en el sector y poniendo en riesgo la creación de empleos y los empleos ya existentes, lo cual es contrario a la obligación del sector público de contribuir al desarrollo nacional, en términos del artículo 25 constitucional.

72. Por las razones anteriores, la propuesta original concluía que la norma era contraria a los principios de competitividad y libertad de concurrencia en los mercados de bienes y servicios para la salud, al prescindir injustificadamente de la licitación pública como método de contratación. Sin embargo, dicha propuesta **obtuvo una mayoría de siete votos**, de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek por consideraciones distintas, Pérez Dayán en contra de consideraciones y presidenta Piña Hernández. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Por tanto, **la propuesta fue desestimada**.

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente la presente acción de inconstitucionalidad.



SEGUNDO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad, respecto de la impugnación del Decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil veinte.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia (votación realizada en la sesión celebrada el cinco de octubre de dos mil veintiuno).

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1, consistente en declarar la invalidez del Decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil veinte. Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo



Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el cinco de octubre de dos mil veintiuno).

Se expresó a favor una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek por consideraciones distintas, Pérez Dayán, en contra de consideraciones y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus subapartados VI.2 y VI.3, consistente en declarar la invalidez del Decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil veinte. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

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

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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



Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 86/2017 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la señora Ministra presidente Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 256/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En sesión de dieciséis de febrero de dos mil veintitrés, se analizó por este Tribunal Pleno la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por diversos senadores integrantes del Congreso de la Unión, en contra del Decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil veinte.

En el proyecto de sentencia se estudió el artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, pues los promoventes aludieron que dicho precepto contravenía los principios del numeral 134 constitucional, de legalidad y seguridad jurídica, del correcto ejercicio del gasto público, así como de la libre competencia y concurrencia, alegando además que se actualizaban violaciones al derecho a la salud y a un ambiente libre de corrupción, así como restricciones a la libertad de trabajo, industria y comercio.

El proyecto sostuvo que el Estado Mexicano tiene diversas obligaciones para garantizar el derecho a la salud, y que el mandato de optimización en el uso de recursos públicos destinados a la salud contemplaba, por lo menos, las obligaciones de: *i) asignar* adecuadamente los recursos públicos para asegurar el disfrute de este derecho, en particular, por personas vulnerables o marginadas; *ii) adoptar* todas las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos que disponga para darle efectividad al derecho a la salud; *iii)* en caso de incumplir con obligaciones esenciales, *justificar* que ha hecho todo lo posible por utilizar los recursos de que dispone para satisfacer prioritariamente el derecho a la salud; y, *iv) identificar* el modo más rentable de utilizar los recursos públicos destinados a la salud.

También, se propuso invalidar el párrafo quinto del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, pues representaba una medida regresiva para la plena realización del derecho a la salud, pues se



identificó que se tenía el potencial de dificultar las condiciones que posibilitan el disfrute de ese derecho, en la medida en la que se eliminan importantes controles legislativos cuyo objeto es garantizar el mandato de optimización de recursos destinados a la salud que se deriva, tanto de la Constitución Federal, como de las obligaciones del Estado Mexicano en plano internacional.

Se analizó si la medida regresiva tenía alguna justificación que pudiera salvar su constitucionalidad y la propuesta señaló que el legislador no ofreció justificación alguna sobre por qué los controles previstos en la Ley de Adquisiciones impedirían o imposibilitaban la aplicación de los "mecanismos de colaboración" que introduce la reforma.

La propuesta presentada descartaba que la norma estuviera diseñada para enfrentar una situación extraordinaria o de urgencia, pues le otorgaba una amplia discrecionalidad al gobierno para adquirir bienes y servicios en materia de salud, estén o no relacionados con un estado de emergencia.

Finalmente, la propuesta mencionaba que la norma impugnada era contraria a los principios de competitividad y libertad de concurrencia en los mercados de bienes y servicios para la salud, al prescindir injustificadamente de la licitación pública como método de contratación.

Ahora bien, debido a la votación alcanzada, se desestimó la acción de inconstitucionalidad, toda vez que se obtuvo sólo una mayoría de siete votos, entre ellos mi voto para declarar la invalidez del decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil veinte.

En ese orden de ideas, considero que el párrafo quinto del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público es inválido, porque dicho precepto conculca el derecho a la salud al eliminar las protecciones legales al mandato de optimización en el uso de los recursos para satisfacer ese derecho.

He de mencionar que en virtud de la libertad configurativa del legislador, éste no se encuentra obligado a desarrollar de manera absoluta todas las condiciones en la ley, en el caso tenemos que no se hace mención de una base normativa mínima con especificidades concretas, ya que la norma elimina los controles que evitan la arbitrariedad en el uso de los recursos que el Estado está obligado a proteger para garantizar el derecho a la salud, **pero es omiso al referir los**



elementos para acreditar este principio; y lo que hace la ley que se analizó, es condicionar que se acrediten los requisitos, de ahí la incongruencia e incompatibilidad de la norma con el contenido del artículo 134 constitucional.

Ahora bien, a partir de los procesos legislativos que dieron lugar a la creación del artículo 25 constitucional, es posible desprender que la rectoría económica del Estado **lo obliga a regular sus procesos de compras públicas de manera que fomente una economía competitiva y garantice la libertad de concurrencia (competencia económica)**, dado que éstas son condiciones que fomentan la inversión y la generación de empleo.

De igual forma, el artículo 134 constitucional, **marca la pauta para que los órganos del Estado realicen compras que no afectan negativamente la competitividad y la competencia económica**, rigiéndose bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, los cuales garantizan que los procesos de compras públicas no afectan otros bienes de rango constitucional como es la competitividad y libre concurrencia.

Derivado lo anterior, **la licitación pública constituye el modelo por excelencia para asignar recursos públicos de manera eficiente, de ahí que la norma impugnada puede tener implicaciones en los principios de libertad de concurrencia y competitividad que van más allá del gasto subóptimo de recursos públicos.**

En esa tónica estimo necesario precisar cuáles son las condiciones que bajo un régimen de excepción a la licitación pública –como el que propone la norma que se impugnó– **justificarían**, por una parte, la restricción a los principios de competencia y libre concurrencia y, por otra, la idoneidad de ese régimen para cumplir con los propósitos de realizar compras consolidadas en materia de salud a través de mecanismos de colaboración con organismos intergubernamentales, que aseguren de manera eficiente y oportuna el disfrute del derecho a la salud.

Tales condiciones son las contempladas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, como las etapas previas de programación, estudio de mercado o elección de método de contratación de bienes y servicios para la salud, que, precisamente, optimizan los recursos que destina el Estado para garantizar ese derecho a la salud y permiten incrementar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios públicos de salud. Por ello, la norma impugnada, al exentar el tipo de contratación que prevé a la regulación que contempla las condiciones en mención, resulta inconstitucional.



Incluso, es importante destacar que, a través de los modelos de excepción a la licitación pública, previstos en la ley en comento, podría lograrse la finalidad que se buscó mediante la expedición de la disposición impugnada, en el sentido de hacer frente a *situaciones de emergencia sanitaria*, como fue el caso de la obtención de medicamentos y vacunas para hacer frente a la pandemia causada por el COVID-19. Esto último, podría contemplarse como parte de los supuestos que activan los aludidos casos de excepción. Tal como se desprende de lo establecido en el artículo 41, fracciones II y V, de la ley en cita:

"**Artículo 41.** Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, **sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa**, cuando:

"...

"**II.** Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, **la salud**, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor;

"...

"**V.** Derivado de **caso fortuito o fuerza mayor**, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla ..."

Finalmente, también considero otro aspecto a enfatizar que, bajo los modelos de contratación previstos en la ley en comento y que excepcionan la licitación pública, no se garantiza la competencia y libre concurrencia, sino que esos modelos limitan tales principios, aunque de manera justificada.

Por todo lo anterior y en virtud de que la propuesta fue desestimada, es que emito el presente voto particular.

Este voto se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 256/2020.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dieciséis de febrero de dos mil veintitrés, resolvió desestimar la acción de inconstitucionalidad 256/2020, promovida por diversos senadores integrantes del Congreso de la Unión, al no alcanzarse la votación calificada de ocho votos que exige la Constitución Federal para declarar la invalidez del "**Decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**", publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil veinte.

I. ANTECEDENTES

El asunto se sesionó por primera vez el cinco de octubre de dos mil veintiuno, con un proyecto que consultaba la inconstitucionalidad del decreto impugnado, a partir de la vulneración al artículo 134 constitucional, sobre la base de que el legislador ordinario desconocía el mandato constitucional para que las excepciones a las licitaciones públicas fuesen desarrolladas expresamente en la ley.

Dicha propuesta, sólo logró seis votos a favor (cinco en contra); por lo que el Ministro ponente decidió retirar el proyecto y presentar una nueva propuesta en la que se estudiarían los restantes conceptos de invalidez.

Ello derivó en el nuevo proyecto discutido el dieciséis de febrero de dos mil veintitrés, que proponía la inconstitucionalidad del decreto en cuestión, a partir de la vulneración al **derecho a la salud** y al **derecho a la concurrencia económica**, protegidos, respectivamente, por los artículos 4o. y 25 de la Carta Magna.

Sin embargo, este proyecto también fue desestimado, al sólo lograr **siete votos a favor** (cuatro en contra).

II. RAZONES DEL VOTO PARTICULAR

La intención del presente voto es explicar porqué desde mi perspectiva, el decreto es inconstitucional, pues aun y cuando considero que la vulneración al artículo 134 de la Carta Magna, pudo salvarse con una interpretación conforme, lo cierto es que la transgresión a los diversos 1o. y 4o. constitucionales es evidente desde un enfoque de no regresividad.



a) **Transgresión al artículo 134 constitucional.** Sobre el proyecto que originalmente presentó el Ministro ponente, externé durante la sesión respectiva, que el mismo me parecía técnicamente impecable; no obstante, aclaré, que aun así, cabría una *interpretación conforme* para entender que, la alusión a "**mecanismos de colaboración previamente establecidos**" estaba referida a aquellos instrumentos internacionales suscritos de conformidad a lo dispuesto en el numeral 133 de la propia Constitución.

Luego, no cualquier compromiso internacional podría servir como base para eludir las reglas expresamente previstas en la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**; sino sólo aquellos compromisos suscritos en tratados celebrados a partir de las formalidades previstas en el artículo 133 de la Constitución Federal, en tanto que, éstos, también son ley suprema de toda la Unión.

Bajo ese parámetro, cada tratado; y, en su caso, acuerdo derivado del mismo, podría ser sujeto a escrutinio constitucional.

Esta interpretación conforme la estimé posible, máxime que el propio texto normativo impugnado, refuerza la idea de que dichos mecanismos de colaboración previamente establecidos deben acreditar la aplicación de los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La aclaración que formulo explica porque no me fue posible sumarme a la mayoría de seis votos que, respecto del proyecto originalmente presentado, consideró que el decreto cuestionado vulneraba el principio constitucional que indica que las excepciones a la licitación pública deben ser desarrolladas en la ley; ya que, insisto, desde mi perspectiva, los tratados también forman parte de la ley suprema de la Unión y desde mi perspectiva, resulta válido que en ellos se desarrollen también posibles excepciones a la licitación pública.

b) **Transgresión a los artículos 1o. y 4o. constitucionales.** La interpretación conforme puede salvar la inconstitucionalidad del decreto impugnado, desde una perspectiva de vulneración al artículo 134 de la Carta Magna, en lo referente a que las excepciones a la licitación pública deben estar expresamente plasmadas en una ley; sin embargo, la propia interpretación no resulta suficiente para salvar la inconstitucionalidad de la norma desde una apreciación del principio constitucional de progresividad y no regresividad, aplicado al derecho a la salud; de ahí que, en ese contexto, estimo que la norma sí resulta violatoria de los artículos 1o. y 4o. de la Carta Magna, por lo que, en ese alcance, sí me



fue posible sumarme a la mayoría simple que consideró el decreto contrario al Texto Constitucional, aun y cuando, en el caso, no se logró la mayoría calificada requerida.

Afirmo lo anterior, bajo la perspectiva de que la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**, dispone un régimen cuidadosamente tasado de excepciones muy estrictas a la licitación pública que garantiza suficientes controles para que, aun en los casos en los que peligre o se altere la salubridad, o de caso fortuito o fuerza mayor, pueda acudirse a procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, previa la debida justificación y sujeción a ciertos mecanismos de control de dichas decisiones, esquema que sí se diluye con la reforma cuestionada que excluye por completo a las compras internacionales de que se trata, de los controles de mérito previstos en la referida legislación.

Siendo así y, sin una debida y suficiente justificación que explique el actuar regresivo del legislador ordinario, es evidente que nada garantiza que los recursos destinados a la salud; y, especialmente, a la atención de emergencias sanitarias, gocen de la transparencia y controles que ya existían para dichos fondos.

A partir de estas razones, me sumo a las consideraciones que, en lo aplicable, se desarrollan en el último proyecto sometido a la consideración del Tribunal Pleno.

No obstante, siendo para mi suficiente dicha argumentación, me separé de lo propuesto en cuanto a la supuesta vulneración a los principios de competencia y libre concurrencia económica, posicionamiento que formulé no necesariamente porque difiera de dichas razones, sino porque la vulneración al derecho a la salud en la perspectiva de regresividad me parece suficiente para no indagar en otras posibles transgresiones a la Carta Magna.

En cualquier caso, el segundo proyecto fue desestimado, pero me pareció importante formular el presente voto para reforzar mi postura por la inconstitucionalidad del decreto impugnado, no porque vulnere el artículo 134 constitucional, sino porque su texto transgrede el principio de no regresividad protegido en el diverso 1o. constitucional, con respecto al derecho a la salud que resguarda el artículo 4o. de la propia Carta Magna.

Este voto se publicó el viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA.

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PUEDE PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO PODER.

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ESE PODER.

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

V. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO QUEDÓ SIN EFECTOS CON MOTIVO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 18 DE NOVIEMBRE DE 2022, AL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019.

VI. DIVISIÓN DE PODERES. NO OPERA DE MANERA TAJANTE Y RÍGIDA, SINO QUE SE ESTRUCTURA CON LA FINALIDAD DE ESTABLECER UN ADECUADO EQUILIBRIO DE FUERZAS A TRAVÉS DE UN RÉGIMEN DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN.

VII. DIVISIÓN DE PODERES. ESTE PRINCIPIO BUSCA LIMITAR EL PODER MEDIANTE LA IDEA DE "PESOS Y CONTRAPESOS", A FIN DE IMPEDIR SU CONCENTRACIÓN Y POSIBILITAR EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS PÚBLICAS PARA LA REALIZACIÓN DEL BIEN COMÚN.

VIII. DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE



LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO.

IX. DIVISIÓN DE PODERES. ESTE PRINCIPIO ES EVOLUTIVO, CON CONTENIDO FLEXIBLE Y DEBE ADAPTARSE AL MOMENTO HISTÓRICO PARA PROYECTAR SU IDEAL REGULATIVO DE "PESOS Y CONTRAPESOS".

X. 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.

XI. DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

XII. DIVISIÓN DE PODERES. ESTE PRINCIPIO TIENE COMO FINALIDAD EVITAR LA PREPONDERANCIA DE UN PODER U ÓRGANO ABSOLUTO, CAPAZ DE PRODUCIR UNA DISTORSIÓN QUE DESARMONICE EL SISTEMA DE COMPETENCIAS PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE O QUE AFECTE EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO O LOS DERECHOS FUNDAMENTALES RECONOCIDOS EN LA NORMA FUNDAMENTAL.

XIII. SEGURIDAD PÚBLICA. LE CORRESPONDE AL CONGRESO DE LA UNIÓN EL PAPEL DE CREADOR DE NORMAS GENERALES, ABSTRACTAS E IMPERSONALES QUE REGULEN AQUÉLLA EN MATERIA FEDERAL.

XIV. PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS FUNCIONES PROMULGATORIA, MERAMENTE EJECUTIVA Y REGLAMENTARIA, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XV. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO



INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

XVI. DIVISIÓN DE PODERES. EL ASPECTO TELEOLÓGICO DE ESTE PRINCIPIO PERMITE ENFOCAR LAS PROHIBICIONES RELATIVAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS HACIA LA FINALIDAD DE PRESERVAR LA REGULARIDAD EN EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES ESTABLECIDAS EN FAVOR DE CADA UNO DE LOS PODERES PÚBLICOS.

XVII. SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA FUNCIÓN DEL ESTADO A CARGO DE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.

XVIII. SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA FUNCIÓN DEL ESTADO COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD CIVIL.

XIX. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. SU NATURALEZA JURÍDICA.

XX. ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. NO ES ELEGIDA LIBREMENTE POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, AL SER FACULTAD EXCLUSIVA DEL SENADO ANALIZARLA Y APROBARLA.

XXI. SEGURIDAD PÚBLICA. IMPLICA LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, COMO EMISOR DE LAS LEYES QUE RIJAN LAS INSTITUCIONES RELATIVAS, ADEMÁS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, COMO EJECUTORA DEL MANDATO LEGAL.

XXII. SEGURIDAD PÚBLICA. EN DICHA MATERIA SE CONSTRUYE UN DIÁLOGO POLÍTICO CONSTANTE ENTRE EL EJECUTIVO FEDERAL Y LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

XXIII. SEGURIDAD PÚBLICA. FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL RELATIVA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 16 DE MAYO DE 2019.

XXIV. SEGURIDAD PÚBLICA. CONSIDERACIONES SOBRE DICHA MATERIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024.



XXV. GUARDIA NACIONAL. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MARZO DE 2019, QUE DIO ORIGEN A LA CONFORMACIÓN DE AQUÉLLA.

XXVI. FUERZA ARMADA PERMANENTE. CONFORME A LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, LA PARTICIPACIÓN DE AQUÉLLA ES INDISPENSABLE EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES POLICIALES CIVILES.

XXVII. SEGURIDAD PÚBLICA. CONFORME A LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, LA PARTICIPACIÓN DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE EN TAREAS RELATIVAS ES UNA CUESTIÓN EXCEPCIONAL, SIN TENER VOCACIÓN DE PERMANENCIA.

XXVIII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, SE EMITIÓ CON BASE EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL.

XXIX. EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL).

XXX. SEGURIDAD NACIONAL. EN SU VERTIENTE DE SEGURIDAD INTERIOR, CONSTITUYE UNA FACULTAD EXCLUSIVA FEDERAL, NO CONCURRENTE, ANTE LO CUAL, EN ELLA NO ES FACTIBLE DISTRIBUIR VÁLIDAMENTE FUNCIONES ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.

XXXI. SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN FUNCIONES PROPIAS DE DICHA MATERIA DEBE SER EXCEPCIONAL Y TEMPORAL, POR LO QUE SU INTERVENCIÓN PERMANENTEMENTE RESULTA INVÁLIDA.



XXXII. SEGURIDAD PÚBLICA. PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LAS TAREAS RELATIVAS.

XXXIII. SEGURIDAD PÚBLICA. RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN TORNO A LA INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS PROPIAS DE DICHA MATERIA.

XXXIV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS DERECHOS HUMANOS SON PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EN DICHO MEDIO DE IMPUGNACIÓN, CUANDO SE RELACIONEN CON VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y A LA CLÁUSULA FEDERAL.

XXXV. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, ES UNA NORMA GENERAL.

XXXVI. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, ACATÓ LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019.

XXXVII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, PERMITE QUE ESA ACTIVIDAD SE DESARROLLE EN UN ESTADO DE LEGALIDAD.

XXXVIII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA



DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, CONSTITUYE UN LÍMITE PARA QUE EL EJECUTIVO FEDERAL ESTABLEZCA LOS ALCANCES Y LAS MODALIDADES EN EL EJERCICIO DE ESTA FACULTAD, ATRIBUIDA DE FORMA EXTRAORDINARIA Y TEMPORAL.

XXXIX. FUERZA ARMADA PERMANENTE. FUNCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LAS QUE SE HA HABILITADO SU INTERVENCIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 9 DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL.

XL. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO MATERIALIZA UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

XLI. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO AFECTA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.

XLII. SEGURIDAD PÚBLICA. CONFORME AL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019, EL CONSTITUYENTE OTORGÓ AL EJECUTIVO FEDERAL LA FACULTAD DE DISPONER DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE PARA DESEMPEÑAR TAREAS PROPIAS DE ESA MATERIA DE FORMA EXCEPCIONAL, DENTRO DE UN PLAZO DE CINCO AÑOS MIENTRAS LA GUARDIA NACIONAL DESARROLLA SU ESTRUCTURA, CAPACIDADES E IMPLANTACIÓN TERRITORIAL, SIN RESERVAR AL CONGRESO DE LA UNIÓN LA FACULTAD DE LEGISLAR AL RESPECTO.

XLIII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA



DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO VULNERA LA ESFERA DE COMPETENCIA DEL PODER LEGISLATIVO, NI DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

XLIV. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO REQUIERE SER EXAMINADO A PARTIR DE UN TEST DE PROPORCIONALIDAD.

XLV. GUARDIA NACIONAL. LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MARZO DE 2019 TUVO COMO OBJETIVOS LA CREACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ESA INSTITUCIÓN CIVIL, ASÍ COMO EL ACOMPAÑAMIENTO DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA MIENTRAS QUE SE DABA ESA CONSTRUCCIÓN.

XLVI. FUERZA ARMADA PERMANENTE. LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL, LA LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA Y LA LEY NACIONAL DE REGISTRO DE DETENCIONES, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 27 DE MAYO DE 2019, RETRATAN LA VOLUNTAD LEGISLATIVA DE INCORPORAR A LAS FUERZAS MILITARES EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA.

XLVII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, CUENTA CON SUFICIENTE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, AUN CUANDO NO DESARROLLE CON AMPLITUD ESOS CONCEPTOS.



XLVIII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. LINEAMIENTOS A PARTIR DE LOS CUALES PUEDEN PARTICIPAR EN LABORES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD PÚBLICA.

XLIX. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, RESPETA LA EXCEPCIONALIDAD DE ESA INTERVENCIÓN MILITAR.

L. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, CUMPLE EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE UNA PARTICIPACIÓN MILITAR SUBORDINADA.

LI. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, CUMPLE EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE UNA INTERVENCIÓN MILITAR COMPLEMENTARIA.

LII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, CUMPLE EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE UNA INTERVENCIÓN MILITAR REGULADA.

LIII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDE-



RACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, DETERMINA UNA INTERVENCIÓN MILITAR FISCALIZADA.

LIV. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO DESBORDA EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019.

LV. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO ES UNA DECISIÓN UNILATERAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SINO QUE DIMANA DE LA VOLUNTAD POPULAR REPRESENTADA EN EL PODER LEGISLATIVO.

LVI. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO MATERIALIZA ALGUNA INTERVENCIÓN MILITAR EN PARTICULAR.

LVII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO TRANSGREDE UNA GARANTÍA DE SALVAGUARDA FEDERAL CONFORME AL ARTÍCULO 19 CONSTITUCIONAL.

LVIII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y



COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO ESTABLECE UNA ATRIBUCIÓN INTEGRADA POR LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA SEGURIDAD PÚBLICA.

LIX. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO ACTUALIZA UNA RESTRICCIÓN A DERECHOS HUMANOS, POR LO QUE NO DEBÍA ACTIVARSE EL MECANISMO DE SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 87/2020. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. 25 DE MAYO DE 2023. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS, SAÚL ARMANDO PATIÑO LARA Y JAVIER ALEXANDRO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Se resuelve la controversia constitucional 87/2020, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo en contra del Poder Ejecutivo Federal, en la que se demandó la invalidez del *"Acuerdo por el que se dispone de la fuerza armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I	Competencia	El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	20-22
II	Precisión del decreto controvertido	El proyecto precisa cuál es el acuerdo controvertido que es materia de estudio en la presente controversia constitucional	22-25



III	Existencia del decreto impugnado	Está acreditada la existencia del acuerdo impugnado	25
IV	Oportunidad	La presentación de la controversia constitucional fue oportuna.	25-27
V	Legitimación activa	La controversia constitucional fue presentada por parte legitimada de manera activa.	28-29
VI	Legitimación pasiva	Se cuenta con legitimación pasiva para presentar la controversia constitucional.	29-31
VII	Causas de improcedencia	Se analizan las causas de improcedencia hechas valer.	31-34
VIII	Estudio de fondo		34-143
1.	División funcional de atribuciones de los Poderes de la Unión y sus alcances		36-41
2.	Facultades de los Poderes de la Unión, la legislativa del Congreso de la Unión y la reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal		42-45
3.	Parámetro de control para el análisis de la alegada invasión de esfera de facultades		45-49
4.	Marco constitucional de la seguridad pública en el país		49-64
5.	La reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve		64-77
6.	Marco de excepcionalidad constitucional sobre el uso de la fuerza armada permanente en labores de seguridad pública		77-91
7.	Análisis del acuerdo impugnado		91-143
IX	Decisión	<p>PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se reconoce la validez del ACUERDO por el que se dispone de la fuerza armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte, tal como se indica en el apartado VIII de esta decisión.</p>	143



	TERCERO.—Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i> .	
--	--	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la **controversia constitucional 87/2020**, promovida por el **Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo** contra el Poder Ejecutivo Federal, en la que se demandó la invalidez del "*Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

El problema jurídico a dilucidar por esta Suprema Corte radica en el examen de constitucionalidad del referido acuerdo emitido por el Presidente de la República, sin que tal estudio comprenda juzgar el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional que le dio origen pues se parte de que la norma de índole constitucional, pese a tratarse de una disposición transitoria, no es sujeta, en el caso concreto, al escrutinio judicial.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Primero. Reforma constitucional en materia de Guardia Nacional. El **veintiséis de marzo de dos mil diecinueve** se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del País en materia de Guardia Nacional.¹ Una de las modificaciones principales de la reforma se concentra en

¹ Se reformaron los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII;



el artículo 21, párrafos noveno y décimo, de la Constitución, que contempla las bases constitucionales en materia de seguridad pública.

2. De acuerdo con el artículo transitorio primero, el decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el **veintisiete de marzo de dos mil diecinueve** y a partir de esta fecha, de conformidad con el artículo cuarto transitorio, el Congreso de la Unión debía emitir, dentro de los sesenta días naturales siguientes, la Ley de la Guardia Nacional y realizar las adecuaciones legales conducentes.²

3. Además, en el **artículo transitorio quinto** se estableció que durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.³

4. **Segundo. Publicación de la Ley de la Guardia Nacional.** En cumplimiento al referido artículo transitorio primero, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el **veintisiete de mayo de dos mil diecinueve**, se expidió la Ley de la Guardia Nacional,⁴ reglamentaria del artículo 21 constitucional

se adicionaron los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se derogaron la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² **"Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.

"Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto."

³ **"Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."

⁴ En contra del Decreto por el que se expidió la Ley de la Guardia Nacional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, la cual se registró con el número de expediente 62/2019 y se turnó al Ministro Javier Laynez Potisek. Todavía está pendiente su resolución.



en la materia. En esa misma fecha se publicó la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la Ley Nacional del Registro de Detenciones y el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las cuales de manera conjunta forman parte del régimen jurídico derivado de la referida reforma constitucional de dos mil diecinueve.

5. Tercero. Acuerdo impugnado. El once de mayo de dos mil veinte, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal por el que dispone de la fuerza armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Tal Acuerdo es del contenido siguiente:

"Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

"ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 29, 30 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el transitorio Quinto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación, y

"CONSIDERANDO

"Que el 26 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional;

"Que el transitorio Quinto del Decreto referido, en el primer párrafo estableció que, durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor, y en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria;

"Que si bien el 27 de mayo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, misma que es reglamen-



taria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, la conformación y el desarrollo de las capacidades de dicha institución de seguridad pública, requiere de un período de implementación, a efecto de cumplir cabalmente con las funciones a su cargo;

"Que la seguridad pública es un deber primario a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por lo que resulta imprescindible garantizar a la población, el cumplimiento de dicha obligación a cargo del Estado;

"Que la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, debe presentarse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, en términos del mandato constitucional, y

"Que en virtud de las consideraciones antes mencionadas, he tenido a bien expedir el siguiente

"ACUERDO

"PRIMERO. Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

"SEGUNDO. La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

"TERCERO. En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.

"CUARTO. Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.



"**QUINTO.** Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.

"TRANSITORIOS

"**PRIMERO.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y concluirá su vigencia el 27 de marzo de 2024.

"**SEGUNDO.** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Acuerdo deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a la dependencia que reciba el apoyo, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

"Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 8 de mayo de 2020.—Andrés Manuel López Obrador. Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Luis Cresencio Sandoval González.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, José Rafael Ojeda Durán.- Rúbrica.—El Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Francisco Alfonso Durazo Montaña.—Rúbrica."

6. Cuarto. Presentación de demanda de controversia constitucional.

En contra del acuerdo referido en el punto anterior, el **diez de junio de dos mil veinte**, Víctor Lenin Sánchez Rodríguez, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, en representación de dicho Poder Estatal, presentó con su firma electrónica, a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una demanda de controversia constitucional.

7. Conceptos de invalidez. El Estado de Michoacán de Ocampo argumenta en los conceptos de invalidez, en síntesis, que el acuerdo impugnado es violatorio del principio de **división de poderes**, de la salvaguarda federal contenida en el artículo 119 de la Constitución Política del país, ya que invade la competencia estatal al no ceñirse a los principios de extraordinariedad, regulación, fiscalización, subordinación, y complementariedad que limita la esfera competencial del presidente en la materia, lo cual constituye una restricción inconstitucional de derechos fundamentales como consecuencia de la extralimitación de las facultades con las que se emitió; que se invadieron las facultades del Poder Legislativo Federal; que se emitió en contravención al procedimiento de suspensión de garantías previsto en el artículo 29 constitucional; y que desconoce la diferencia entre los conceptos de seguridad nacional y seguridad pública.



8. Así, el principio de agravio se centra en la alegada invasión del Presidente de la República a la competencia reservada, convencional y constitucionalmente al Congreso de la Unión para regular la seguridad pública en el país bajo el entendimiento del principio de división de poderes y desconocimiento del principio de salvaguarda federal. En lo particular señala que:

I. En el concepto de invalidez primero, denominado: "Violación a la garantía de salvaguarda federal contenida en el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

a) El acuerdo controvertido no contiene restricciones ni límites en cuanto al ámbito de actuación de las fuerzas armadas, lo que trastoca la salvaguarda federal porque la intervención de las fuerzas armadas, al margen de las facultades del Ejecutivo Federal para disponer de éstas, debe condicionarse a que los Estados lo soliciten.

b) Ante la garantía de salvaguarda federal contenida en el artículo 119 de la Constitución Política del País, el Ejecutivo Federal contaba con dos opciones: **la primera**, limitar el acuerdo a la intervención de las fuerzas armadas en zonas federales, cuando la materia sea de jurisdicción de la Federación y cuando se trate de inmuebles que tenga a su cargo el Poder Federal; **la segunda**, de no sujetarse a tales supuestos, depender de la excitativa o consenso de la entidad federativa respectiva.

II. En el segundo concepto de invalidez, denominado: "El acuerdo de militarización invade la competencia estatal al no ceñirse a los principios de extraordinariedad, regulación, fiscalización, subordinación y complementariedad, que limitan la esfera competencial del presidente en la materia"

a) La materia de seguridad pública es concurrente entre la Federación, Estados y Municipios; de forma que el cumplimiento de los presupuestos y principios establecidos en el artículo quinto transitorio (de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación) es donde se encuentra la frontera competencial de las esferas federal y estatal en materia de seguridad pública, pues si no se atienden a los principios de extraordinariedad, regulación, fiscalización, subordinación y complementariedad, se invade la competencia del Estado.



b) No basta que en el acuerdo se mencionaran los cinco principios antes aludidos, pues ante su amplitud y no existir una ley reglamentaria que los desarrolle, era necesario que el Ejecutivo Federal explicitara su forma de cumplimiento y actualización.

c) Tales principios han sido desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversos precedentes de los que destaca el *Caso Alvarado Espinoza y otros contra México*; reseña lo resuelto en tal asunto; destaca los alcances del concepto de extraordinariedad que vincula con los criterios de impermanencia, temporalidad y delimitación territorial, que dice, en el caso no se respetan con el acuerdo controvertido pues tampoco se justificaron las circunstancias particulares para estimar actualizado ese supuesto y por el contrario, vuelve ordinario aquello que constitucionalmente se prevé como extraordinario.

d) En el caso de *Alvarado Espinoza y otros contra México*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos destacó que toda intervención de las fuerzas armadas debe regularse mediante mecanismos legales y protocolos sobre uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, así como de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia; por lo que es insuficiente que en el acuerdo se refiera que las fuerzas armadas se apegarán a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, que además, dice, tal norma se encuentra pendiente de análisis en la acción de constitucionalidad que se promovió en su contra.

e) No puede activarse lo previsto en el quinto transitorio (de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación) sin que exista un sometimiento a protocolos adecuados sobre el uso de la fuerza y sin que la ley de la materia, en el caso, sea suficiente.

f) En el aspecto relativo a la fiscalización, la parte actora argumenta que en términos de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos debe entenderse que corresponde a órganos civiles, competentes, independientes y técnicamente capaces, por lo que tampoco se colma ese extremo en el acuerdo controvertido con el solo señalamiento de que será fiscalizada, pues se recurre a un mecanismo de fiscalización ordinario y no uno extraordinario como debería suceder.



g) Respecto a la subordinación y complementariedad la parte actora alega que el acuerdo no lo acata, ya que se pretende colmar, al referirse que habrán de coordinarse las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa y Marina; sin embargo, dice, no es suficiente la coordinación para que exista una subordinación y complementariedad a autoridades de índole civil.

h) Al no ceñirse a los principios de extraordinariedad, regulación, fiscalización, subordinación y complementariedad, se afecta la esfera competencial del Estado actor.

III. En el tercer concepto de invalidez, denominado "El acuerdo impugnado constituye una restricción inconstitucional de derechos fundamentales como consecuencia de la extralimitación de facultades con las que fue emitido, contraviniendo así los artículos 1 y 133 de la Constitución Federal"

a) En la controversia constitucional es factible plantear violaciones sustantivas conexas y relacionadas a las atribuciones competenciales que se aducen violadas; que en el caso concreto existe un vínculo entre la invasión competencial y determinados derechos fundamentales y que el acuerdo impugnado implica una restricción de derechos fundamentales que no supera el *test* de proporcionalidad.

b) Con base en lo determinado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 117/2014, es factible que se planteen violaciones a derechos fundamentales cuando guarden relación con la esfera de atribuciones trastocadas.

c) De conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política del País, la seguridad pública es una materia concurrente entre la Federación, Estados y Municipios, de forma que si la Guardia Nacional es competente para intervenir en asuntos del orden federal pero a su vez interviene en asuntos de índole estatal y las fuerzas armadas se usurpan e invaden las funciones que corresponden a ese cuerpo policial, entonces implicaría que por ejemplo, una detención o cateo estatal sean efectuados por las fuerzas armadas, de modo que se afectarían los derechos de los gobernados en materia penal.



d) El acuerdo impugnado implica una restricción de derechos fundamentales que no supera el *test de proporcionalidad* pues no tiene una finalidad constitucionalmente válida en razón de que ésta radica en la extraordinariedad, la que no se justifica en el acuerdo, sino que se generaliza por cinco años. Tampoco existe idoneidad en la medida porque con el mismo no se logran alcanzar los fines establecidos en el artículo quinto transitorio relativos a que la Guardia Nacional se consolide.⁵ No se justifica la necesidad de la medida, porque existen otras alternativas menos gravosas, como lo es, que se ajustara a los lineamientos del propio transitorio y se tomara en cuenta la gradualidad en la conformación de esa policial federal, como sería, designar zonas específicas en las que ante lo incipiente del cuerpo de seguridad pública se requiriera su complemento; así como el seguimiento de protocolos especializados en uso de la fuerza.

e) Las funciones a desempeñar conforme al acuerdo son relativas a algunas fracciones del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, sin embargo, existirá problemática en su regulación que impactará en derechos humanos por generar incertidumbre en su aplicabilidad; máxime que, reitera, no estableció un adecuado mecanismo de fiscalización; debieron respetarse las características de subordinación y complementariedad aunado a que no se explicitó la cadena de mando.

f) El acuerdo controvertido implica activar la facultad de suspender garantías prevista en el artículo 29 de la Constitución Política del País, pese a que existían alternativas menos gravosas.

g) Tampoco se supera el *test de proporcionalidad* en sentido estricto porque no debió quebrantarse la ingeniería constitucional, pues debió apegarse a los lineamientos relativos a que la intervención fuera extraordinaria, regulada, complementaria, subordinada y fiscalizada.

IV. En el cuarto concepto de invalidez, denominado "Violación al principio de reserva constitucional en relación con el principio de división de poderes que contiene una garantía institucional en beneficio de las entidades federativas"

⁵ "Artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación."



a) La invasión a la facultad del Estado deriva de la violación a las atribuciones del Congreso de la Unión, por lo que se trastoca el principio de legalidad que debe regir la materia de seguridad pública que es concurrente de la Federación, Estados y Municipios.

b) El acuerdo impugnado faculta de manera categórica e ilimitada que las fuerzas armadas lleven a cabo tareas que correspondía al Congreso de la Unión establecer en términos de los artículos 73, fracciones XIV y XXIII; y 129 de la Constitución Política del País. Lo que trastoca el principio de división de poderes establecido en el artículo 49 constitucional que exige un adecuado equilibrio de fuerzas entre los poderes en un régimen de cooperación y coordinación.

c) El hecho de que la división de poderes sea flexible no permite que un poder se atribuya facultades de otro y en el caso, corresponde al Poder Legislativo emitir las leyes que establezcan las bases de coordinación en materia de seguridad pública entre la Federación, los Estados y los Municipios.

d) La facultad del Poder Ejecutivo contenida en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional es para disponer excepcionalmente de la fuerza armada pero no para que el Ejecutivo Federal le otorgue las facultades que el legislador dispuso para la Guardia Nacional.

e) La facultad del presidente se debe examinar bajo la óptica del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional y no del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política del País.

f) La facultad de conferir facultades a la Guardia Nacional y la fuerza armada está reservada al Congreso de la Unión y no es lo mismo que se dispusiera que la fuerza armada auxiliaría a la Guardia Nacional en general, a que se señalaran, como se hizo, determinadas actividades a desarrollar en específico.

g) El acuerdo controvertido omite establecer que la función de la fuerza armada en materia de seguridad pública debe darse de manera subordinada y complementaria a las autoridades civiles. En torno a tales conceptos, invoca lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Alvarado Espinosa y otros contra México* y por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 1/96.



h) El acuerdo controvertido permite que la fuerza armada actúe de manera independiente y autónoma y no coordinada pues no dispone que se subordine a la autoridad civil por lo que se aparta de los principios de complementariedad y subordinación.

V. En el quinto concepto de invalidez denominado *"El acuerdo de militarización se emitió en contravención al procedimiento de suspensión de garantías establecido en el artículo 29 de la Constitución Federal"*

a) La manera en la que se emitió el acto impugnado constituye una auténtica suspensión de derechos, garantías y principios constitucionales, por lo que se debió activar el mecanismo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política del País, pues a pesar de que las fuerzas armadas sí pueden participar en tareas de seguridad pública, siempre y cuando respeten el orden jurídico constitucional y legal aplicable, cuestión que, dice, no acontece en este caso porque se inobserva la salvaguarda contenida en el artículo 119 constitucional al dispensarse del consentimiento del Estado para la intervención de las fuerzas armadas; se sobrepasa lo dispuesto en los artículos 16 y 21 constitucionales en torno a la ejecución de actos en materia de seguridad pública; además de que se tras-toca el principio de reserva al federalismo por ejercer facultades del Congreso de la Unión previstas en las fracciones XIV y XXIII del artículo 73 constitucional.

VI. En el sexto concepto de invalidez denominado *"El acuerdo de militarización desconoce la diferencia constitucional y convencional de los conceptos de seguridad nacional y seguridad pública"*

a) El acto impugnado no parte de una diferenciación conceptual entre seguridad pública y nacional, pues de acuerdo con el texto constitucional, las acciones tendientes a combatir amenazas a la seguridad nacional son atribuciones que competen exclusivamente a autoridades federales; mientras que las funciones de seguridad pública pertenecen de manera coordinada a las autoridades civiles de los tres órdenes de gobierno.

b) La seguridad nacional protege la estabilidad del Estado mediante la intervención de las fuerzas armadas; en tanto que la seguridad pública busca prevenir, investigar y sancionar conductas tipificadas tanto administrativas como



penales a través de instituciones civiles creadas para esos fines. Por lo que la intervención de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública debe limitarse al máximo por parte de los Estados.

9. Quinto. Admisión de la controversia constitucional. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de doce de junio de dos mil veinte, ordenó formar y registrar la controversia constitucional con el número de expediente **87/2020** y la turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para que fungiera como instructora.

10. La Ministra instructora, por auto de diecisiete de junio de dos mil veinte admitió a trámite la demanda, en el cual se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo Federal, al que se ordenó emplazar para que presentara su contestación.

11. Sexto. Contestación del Poder Ejecutivo Federal. El licenciado Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal contestó, en síntesis:

I. Causas de improcedencia y sobreseimiento

a) Primera. Es aplicable el artículo 19, fracción VIII, 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 no es la vía idónea para plantear posibles violaciones a derechos humanos convencional y constitucionalmente reconocidos, y el argumento de la promovente resulta inatendible al no plantear un conflicto de esferas competenciales.⁶

b) Segunda. Es improcedente en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del País porque la parte promovente carece de interés legítimo

⁶ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ..."



toda vez que no se actualiza algún agravio o afectación a la esfera de competencias, ni se actualiza un principio de afectación.

II. Contestación a los conceptos de invalidez

a) El acuerdo controvertido no violenta la garantía de salvaguarda federal, contenida en el artículo 119 de la Constitución Política del País; el Presidente de la República sí cuenta con las facultades para emitir el acuerdo controvertido, pues lo hizo con apego al artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, que establece una habilitación directa al Ejecutivo Federal para disponer de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública sin necesidad de que intervenga otro Poder o autoridad.

b) La facultad que tiene el Ejecutivo Federal para disponer de las fuerzas armadas existe desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917, tal facultad no fue condicionada con la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional para emitir una determinada ley. La prerrogativa para la emisión del acuerdo controvertido encuentra su fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política del País, el cual contempla la facultad reglamentaria del Presidente de la República, así como en el aludido artículo quinto transitorio del decreto.

c) Conforme al artículo cuarto transitorio del decreto de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, lo único condicionado fue que el Constituyente fijó una potestad para que el Poder Legislativo emitiera diversas disposiciones relacionadas, pero no así para la facultad que ejerció el Ejecutivo Federal que incluso observa la temporalidad y lineamientos establecidos en tal artículo, en la medida en que se precisa que la intervención de las fuerzas armadas será extraordinaria, regulada, subordinada, fiscalizada y complementaria de acuerdo con el parámetro establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

d) No se actualizan los supuestos relativos al deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior, sublevación o trastorno



interior; sino que, por el contrario, la finalidad del acuerdo controvertido es reforzar las labores de seguridad pública a cargo de la Guardia Nacional, lo cual es un deber primario a cargo del Estado Mexicano bajo el Sistema Nacional de Seguridad Pública y los convenios que al respecto se celebren.

e) El acuerdo impugnado no invade la competencia estatal en materia de seguridad pública, ni constituye una restricción de derechos ni extralimitación de facultades en contradicción de los artículos 1o. y 133 constitucionales, pues cumple con los principios de extraordinariedad, regulación, fiscalización, subordinación y complementariedad, previstos en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

f) Los argumentos de la actora deben desestimarse porque se plantean a partir de restricción a derechos fundamentales y ello no es materia de una controversia constitucional.

g) La seguridad pública es una función coordinada entre la Federación, los Estados y Municipios, lo que no trastoca el acuerdo controvertido; por lo que no viola el principio de reserva constitucional en materia legislativa en relación con el principio de división de poderes.

h) El Ejecutivo Federal no transgredió la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política del País, pues el acto impugnado se emitió de conformidad con este precepto constitucional y el artículo quinto transitorio del multicitado decreto de reforma, en la medida de que ese transitorio es considerado norma jurídica en sentido estricto porque regula conductas relativas a la aplicación de otras normas que se dirigen a autoridades, por lo que no se trata de una atenta al principio de división de poderes.

i) De una interpretación armónica de los artículos 40, 41 y 124 de la Constitución Política del País, se desprende la autonomía con la que podrán operar las entidades federativas que integran al país y la participación de las fuerzas armadas está jurídicamente permitida, siempre que sea acorde con la distribución constitucional de competencias.



j) El acuerdo impugnado no contraviene el procedimiento de suspensión de garantías establecido en el artículo 29 de la Constitución Política del País porque su finalidad no es establecer un estado de emergencia, sino la coadyuvancia de la fuerza armada permanente en materia de seguridad pública a nivel federal, solamente mientras la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial y siempre en cumplimiento con los estándares de extraordinariedad, regulación, fiscalización, subordinación y complementariedad. En ningún momento se restringen los derechos de los ciudadanos; por el contrario, se pretende la salvaguarda de la seguridad frente a la situación que se vive en el país.

k) El acuerdo no desconoce la diferencia constitucional y convencional entre los conceptos de seguridad nacional y seguridad pública. La intervención de las fuerzas armadas es en apoyo a la institución de la Guardia Nacional la que, conforme a la propia Constitución Política del País, tiene funciones de seguridad pública.

l) La seguridad nacional no se refiere exclusivamente a acciones militares, pues también debe involucrarse en coadyuvancia con el gobierno para funcionar con eficiencia y satisfacer los intereses públicos. Por lo que, aunque el concepto de seguridad nacional no se incluye dentro del proceso legislativo que dio origen con la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, se debe considerar que sí se tomó en cuenta, en virtud de que involucra la habilidad del Estado para funcionar con eficiencia y satisfacer intereses públicos.

12. Séptimo. Opinión de la Fiscalía General de la República. El fiscal general de la República no emitió opinión en el presente asunto pese a que se le notificó su admisión el treinta de junio de dos mil veinte.

13. Octavo. Audiencia y cierre de instrucción. El veinticinco de mayo de dos mil veintiuno se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos. En consecuencia, el veintiséis de mayo de dos mil veintiuno se declaró cerrada la instrucción.

14. Noveno. Solicitud para remitir al Tribunal Pleno. Mediante escrito de cinco de diciembre de dos mil veintidós, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat



solicitó remitir la presente controversia constitucional al Tribunal Pleno para que se avoque a su resolución, de conformidad con lo dispuesto por el punto segundo, fracción III, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece. Lo anterior, pues no obstante que el asunto fue avocado para conocimiento de la Primera Sala, sus particularidades, en específico, la resolución de la **controversia constitucional 90/2020**, obligan a que sea el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte el que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

15. Décimo. Envío al Tribunal Pleno. La Ministra presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de siete de diciembre de dos mil veintidós tuvo por recibido el escrito señalado y, en atención a la solicitud ahí formulada, ordenó enviar los autos de este expediente al Tribunal Pleno.

I. COMPETENCIA

16. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política del país,⁷ 1o. y 36 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸

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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"a) La Federación y una entidad federativa; ..."

⁸ **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."

Artículo 36. Una vez concluida la audiencia, el ministro instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución respectivo en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."



10, fracción I, y 11, fracción V, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁹

17. Lo anterior, por tratarse de un conflicto entre el Poder Ejecutivo de la Federación y un Estado, el de Michoacán de Ocampo, relacionada con la emisión de un acuerdo presidencial que, como se verá más adelante, por sus características, se trata de una norma general, cuya resolución corresponde al Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos de lo dispuesto en los puntos segundo, fracción I, tercero y séptimo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,¹⁰ dada la relevancia que tiene el presente asunto.

⁹ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

"Legislación que es aplicable 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 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 el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación:

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

¹⁰ **Acuerdo General Número 5/2013**, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito ...

SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.



II. PRECISIÓN DEL DECRETO CONTROVERTIDO

18. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹ resulta necesario determinar **cuál es la norma específicamente controvertida por la parte actora.**

19. Del análisis integral del escrito inicial destaca que en el apartado respectivo de la demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo accionante señaló como tal el siguiente:

"IV. ACTO DEL QUE SE DEMANDA SU INVALIDEZ

"Único. El Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, emitido por el Presidente de la República el 8 de mayo de 2020 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 11 de mayo de 2020 ..."

20. Tal Acuerdo es del contenido siguiente:

"Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; ...

"**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito. ...

"**SÉPTIMO.** Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe resolverlo el Tribunal Pleno porque así lo solicite motivadamente un Ministro; o porque se trate de algún caso en el que existiendo precedente del Pleno, de llevarse a cabo la votación se sustentaría un criterio contrario al de dicho precedente, lo devolverá exponiendo las razones de la devolución, tomando en cuenta lo previsto en el Punto Décimo Quinto de este Acuerdo General."

¹¹ "**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; ..."



"Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

"ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 29, 30 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el transitorio Quinto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación, y

"CONSIDERANDO

"Que el 26 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional;

"Que el transitorio Quinto del Decreto referido, en el primer párrafo estableció que, durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor, y en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria;

"Que si bien el 27 de mayo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, misma que es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, la conformación y el desarrollo de las capacidades de dicha institución de seguridad pública, requiere de un período de implementación, a efecto de cumplir cabalmente con las funciones a su cargo;

"Que la seguridad pública es un deber primario a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por lo que resulta imprescindible garantizar a la población, el cumplimiento de dicha obligación a cargo del Estado;

"Que la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, debe presentarse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, en términos del mandato constitucional, y

"Que en virtud de las consideraciones antes mencionadas, he tenido a bien expedir el siguiente

.....



"ACUERDO

"PRIMERO. Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

"SEGUNDO. La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

"TERCERO. En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.

"CUARTO. Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

"QUINTO. Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.

"TRANSITORIOS

"PRIMERO. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y concluirá su vigencia el 27 de marzo de 2024.

"SEGUNDO. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Acuerdo deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a la dependencia que reciba el apoyo, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

"Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 8 de mayo de 2020.- Andrés Manuel López Obrador. Rúbrica.—El Secretario de la Defensa Nacional, Luis Cresencio Sandoval González.—Rúbrica.—El Secretario de Marina, José Rafael Ojeda Durán.—Rúbrica.—El Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Francisco Alfonso Durazo Montaña.— Rúbrica."



III. EXISTENCIA DEL DECRETO IMPUGNADO

21. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la existencia del Acuerdo impugnado está acreditada en autos, además, se constata su contenido con su publicación en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

IV. OPORTUNIDAD

22. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para promover una controversia constitucional es de treinta días que se computan de manera distinta, en función de si se impugna, un acto o una norma general.¹²

23. En el presente caso, se impugna un acuerdo que al reunir las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, como explicaremos a detalle más adelante, se trata de una **norma general** emitida por el Presidente de la República, por lo que resulta aplicable el supuesto contenido en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el cómputo debe realizarse a partir del once de mayo de dos mil veinte, día en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

24. Lo anterior, sin que deje de observarse el Acuerdo General Número 7/2020¹³ por el que se declararon inhábiles los días del periodo comprendido

¹² "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 ..."

¹³ Acuerdo General número 7/2020, de veintisiete de abril de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se proroga la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declaran inhábiles los días del periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte, y se habilitan los días que resulten necesarios para las actuaciones jurisdiccionales que se precisan.



del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte; así como el Acuerdo General Número 10/2020,¹⁴ en el que en el Acuerdo segundo, punto dos se habilitaron los días y horas necesarios para que se promovieran electrónicamente los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁵ así como el Acuerdo General 12/2020.¹⁶

25. En este caso la demanda fue presentada de manera oportuna.

26. En efecto, el plazo de treinta días hábiles para promover la controversia respecto del acuerdo publicado el once de mayo de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación, fecha en que se tuvo conocimiento de él por virtud de su publicación, transcurrió del uno de junio al diez de julio de dos mil veinte.¹⁷

¹⁴ Acuerdo general número 10/2020, de veintiséis de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se declaran inhábiles los días del periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte, y se habilitan los días que resulten necesarios para las actuaciones jurisdiccionales que se precisan.

¹⁵ **"SEGUNDO.** Se habilitan los días y horas que resulten necesarios durante el periodo referido en el Punto Primero de este Acuerdo General, con el objeto de que:

"1. El Ministro Presidente y las o los Ministros instructores provean, en el ámbito de su competencia, sobre las controversias constitucionales urgentes en las que se solicite la suspensión, incluso las presentadas en formato impreso, y se ejecuten las actuaciones judiciales que resulten necesarias para la eficacia de lo determinado en los proveídos respectivos;

"2. Se promuevan, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de los acuerdos generales plenarios 8/2020 y 9/2020, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma (antes FIEL), generándose los expedientes electrónicos a que dichos acuerdos generales se refieren, sin perjuicio de que los expedientes físicos se integren una vez que se normalicen las actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ..."

¹⁶ Acuerdo General número 12/2020, de veintinueve de junio de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se prorroga la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal durante el periodo comprendido del uno al quince de julio de dos mil veinte, y se habilitan los días que resulten necesarios para las actuaciones jurisdiccionales que se precisan.

¹⁷ Ello, en razón que no deben contabilizarse los días que comprenden el periodo del once al treinta y uno de mayo de dos mil veinte por considerarse inhábiles de conformidad con el Acuerdo General 7/2020, de modo que de conformidad con el Acuerdo General 10/2020, el cómputo inició el uno de junio de dos mil veinte, sin contar tampoco los sábados y domingos que se consideran 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 y 163 de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



27. En consecuencia, dado que la demanda se promovió el diez de junio de dos mil veinte mediante el Sistema Electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente su oportunidad.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

28. La demanda fue presentada por parte legitimada.

29. El Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo es uno de los entes públicos enunciados para promover controversias constitucionales en términos del inciso a) del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política del País.¹⁸

30. Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la parte actora debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.¹⁹

31. En este caso, el Estado de Michoacán de Ocampo compareció por conducto de Víctor Lenin Sánchez Rodríguez, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo del Estado en representación del gobernador, lo que acreditó con copia certificada de su designación.

32. Lo anterior, con fundamento en los artículos 47 y 60, fracción XXII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo;²⁰

¹⁸ **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: ...

a) La federación y una entidad federativa; ..."

¹⁹ **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.

"..."

²⁰ **Artículo 47.** Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo que se denominará 'Gobernador del Estado'."



18, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo,²¹ y 4, fracciones II y III, del Decreto que crea la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.²²

33. Por todo lo anterior, debe reconocerse la legitimación del órgano actor, pues como se ha señalado, es uno de los órganos previstos en la fracción I del artículo 105 constitucional y compareció a través del servidor público que, en ese momento, ostentaba su representación legal.

34. En consecuencia, se desestiman los argumentos del Poder Ejecutivo Federal, quien planteó que la controversia constitucional era improcedente por falta de legitimación de quien se ostentó como representante del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

35. El demandado tiene legitimación pasiva.

36. En efecto, en el presente asunto tiene el carácter de demandado el Poder Ejecutivo Federal.

"Artículo 60. Las facultades y obligaciones del Gobernador son:

"...

"XXII. Todas las demás atribuciones que le confieran la Constitución Federal, la del Estado y las leyes que de ellas emanen."

²¹ **"Artículo 18.** A la Secretaría de Gobierno, le corresponden las atribuciones que expresamente le confieren la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y las siguientes:

"...

"XI. Representar jurídicamente al Gobernador del Estado por sí, o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado, la cual contará con las atribuciones legales que se establecen en el Decreto de creación correspondiente; ..."

²² **"Artículo 4o.** Para el cumplimiento de su objeto, a la Consejería le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes:

"...

"II. Ejercer la representación y personalidad legal del Ejecutivo Estatal, sus dependencias y entidades que lo soliciten, para conocer e intervenir en los procesos legales, litigios, demandas, querrelas y juicios que se interpongan, de las que sean parte o que tengan interés jurídico;

"III. Atender y coordinar las acciones relativas a las controversias constitucionales y de inconstitucionalidad en las que participe el Ejecutivo del Estado; ..."



37. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional, por ende, está legitimado el Poder Ejecutivo por tratarse del emisor del acto impugnado.²³

38. En ese sentido, de conformidad con lo previsto en la ley reglamentaria, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que lo rigen.

39. El Poder Ejecutivo Federal compareció por conducto del entonces consejero jurídico Julio Scherer Ibarra, quien ostentó su representación en términos del acuerdo presidencial publicado el nueve de enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación²⁴ y cuyo carácter se encuentra acreditado en autos con la copia de su nombramiento, emitido el primero de diciembre de dos mil dieciocho.

40. De acuerdo con todo lo anterior, es claro que la autoridad demandada cuenta con legitimación en el presente asunto y que compareció por conducto del servidor público que ostenta su representación legal.

²³ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."

²⁴ **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."



VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

41. Previo al análisis del fondo del asunto, corresponde examinar las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por la autoridad demandada, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Tribunal Pleno.

42. Al contestar la demanda, el Ejecutivo Federal señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, 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 artículo 105, fracción I, constitucional.²⁵

²⁵ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

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

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a). La Federación y una entidad federativa;

"b). La Federación y un municipio;

"c). El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;

"d). Una entidad federativa y otra;

"e). (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"f). (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"g). Dos municipios de diversos Estados;

"h). Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"i). Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"j). Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

"k). (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"l). Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.



43. Desde su perspectiva, lo efectivamente planteado por la actora parte de la premisa consistente en que el acuerdo impugnado viola derechos fundamentales al no ser acorde con el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sin embargo, que las controversias constitucionales no son la vía idónea para plantear posibles violaciones a derechos humanos, puesto que su materia debe versar sobre un conflicto de esferas competenciales.

44. Añade, que se actualiza la causa de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo de la actora, con motivo de que no se acredita un principio de agravio o afectación a su esfera de competencias expresamente reconocidas por la Constitución Política del País.

45. Al respecto, abunda en que el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causa de improcedencia aquellos supuestos que deriven de otras disposiciones, y el artículo 105, fracción I, inciso c), constitucional dispone el supuesto de procedencia que implica la necesidad de acreditar la afectación a la esfera competencial de la actora, de modo que si no es puesta en evidencia, debe concluirse que el asunto es improcedente.²⁶

46. Los anteriores motivos de improcedencia hechos valer por la autoridad demandada son **infundados** por encontrar íntima vinculación con el análisis de fondo que será desarrollado en este asunto.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

²⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

"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:

"...

"c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;

"..."



47. El hecho de que la parte actora planteara o no una posible transgresión a derechos fundamentales, así como la existencia o no de invasión de esferas competenciales, son cuestiones que involucran íntimamente el análisis de fondo del asunto, de forma que no es posible resolver esos aspectos en el apartado correspondiente a la procedencia del asunto.

48. Sirve de sustento a lo anterior la jurisprudencia P./J. 92/99, emitida por este Tribunal Pleno con el rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²⁷

49. Al desestimarse las causas de improcedencia y sobreseimiento hechas valer por la presidencia de la República y no advertirse por este Tribunal Pleno la actualización de una diversa, lo que corresponde es emprender el análisis de los conceptos de invalidez hechos valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo demandante.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

50. Los **conceptos de invalidez** hechos valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo son **infundados**.

51. Del análisis integral de la demanda, los conceptos de invalidez, el acuerdo controvertido, la contestación, y los antecedentes del asunto, queda de relieve que el caso converge en los temas relativos a la división funcional de atribuciones de los Poderes de la Unión y sus alcances, los límites de las facultades: legislativa, del Congreso de la Unión, y reglamentaria, del Poder Ejecutivo Federal, así como la invasión de esfera de facultades, el principio de federalismo y facultades estatales en materia de seguridad pública, así como la transgresión

²⁷ La jurisprudencia P./J. 92/99, emitida por este Tribunal Pleno se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, Registro digital: 193266. Derivó de la controversia constitucional 31/97 promovida por el Ayuntamiento de Temixco, Morelos; resuelta en sesión de nueve de agosto de mil novecientos noventa y nueve por mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.



al principio de salvaguarda de los Estados. Lo anterior, para estar en aptitud de resolver si, en el caso, existió desbordamiento de la facultad otorgada al Presidente de la República o si el acuerdo controvertido se encuentra emitido con apego a dicha facultad constitucional.

52. Por tanto, la metodología que sigue esta ejecutoria consiste en el análisis de los siguientes apartados: **1.** División funcional de atribuciones de los Poderes de la Unión y sus alcances; **2.** Facultades de los Poderes de la Unión, la legislativa del Congreso de la Unión y la reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal; **3.** Parámetro de control para el análisis de la alegada invasión de esfera de facultades; **4.** Marco constitucional de la seguridad pública en el país; **5.** La reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve; **6.** Marco de excepcionalidad constitucional sobre el uso de la fuerza armada permanente en labores de seguridad pública; y **7.** El análisis del acuerdo impugnado.

53. Cabe precisar que el análisis del acuerdo impugnado se realiza a partir de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, asimismo, toma en cuenta la reforma constitucional efectuada al referido artículo quinto transitorio en materia de Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós, por medio de la cual se amplía el plazo en que las fuerzas militares intervendrán en tareas de seguridad pública y detalla la dinámica de la supervisión parlamentaria.

54. Sin embargo, como lo resolvió el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte al resolver la **controversia constitucional 90/2020**,²⁸ esta última reforma no vacía de contenido el acuerdo impugnado y que también fue reclamado en ese asunto, pues no lo deja sin efectos, sino que hace patente la intención de que su aplicación permanezca rigiendo la participación de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública.

²⁸ Resuelta en sesión de 29 de noviembre de 2022, por mayoría de 8 votos de las Ministras Loretta Ortiz Ahlf, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Yasmín Esquivel Mossa, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. En contra: Luis María Aguilar Morales y Juan Luis González Alcántara Carrancá (por la invalidez total), y Alberto Pérez Dayán (por la invalidez parcial).



55. Una vez desarrollados los temas recién anunciados, que permiten una mayor claridad en la comprensión de la problemática sometida al análisis de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se habilita la resolución del caso concreto, por lo que en principio se da pauta al primer subtema apenas anunciado.

VIII.1. División funcional de atribuciones de los Poderes de la Unión y sus alcances

56. El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

"**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 otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

57. En relación con el principio de la división del Supremo Poder de la Unión y la división funcional de sus alcances, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **controversia constitucional 41/2006**,²⁹ concluyó que el artículo 49 de la Constitución Política del País, 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.

²⁹ La controversia constitucional 41/2006 promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se resolvió por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión correspondiente del tres de marzo de dos mil ocho por unanimidad de diez votos Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

En tal asunto el Congreso de la Unión contravirtió que el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, emitido por el Presidente de la República trastocó el principio de división de poderes, y esta Suprema Corte determinó infundada la controversia porque no se acreditó la invasión de esferas ni rebasamiento de los límites de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal.



58. En la misma **controversia constitucional 41/2006** en cita, en la que se retomó lo resuelto en la diversa **controversia constitucional 78/2003**,³⁰ se destacó que es 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.

59. Así, esta Suprema Corte ha sostenido que 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 a través de un régimen de cooperación y coordinación. Dicho sistema funciona como un medio de control recíproco que limita y evita el abuso en el ejercicio del poder público que garantiza la unidad del Estado y asegura el establecimiento y la preservación del Estado de derecho.

60. Tales premisas para el análisis de la división del supremo poder de la unión las reiteró el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver, entre otros asuntos, la **controversia constitucional 117/2014**,³¹ en la que se concluyó que el principio de

³⁰ La controversia constitucional 78/2003 promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes la resolvió el Pleno de Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión correspondiente del veintinueve de marzo de dos mil cinco por unanimidad de once votos de los Ministros: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Azuela Güitrón.

En tal asunto el Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes controvertió la validez del artículo 32 de la Constitución Política de ese estado por facultar al Congreso del Estado para ordenar, por sí mismo, la publicación de una ley o decreto, cuando el Poder Ejecutivo no realice esa publicación, lo que se argumentó viola el principio de división de poderes contemplado en el artículo 116 de la Constitución Política del país. Al respecto, esta Suprema Corte determinó que el artículo impugnado no viola el principio de división de poderes, ya que el hecho de que el Congreso Estatal ordene por sí mismo la publicación de leyes o decretos cuando el Poder Ejecutivo no lo haga en el plazo de diez días hábiles, no produce una distorsión relevante en el sistema de competencias previsto constitucionalmente, pues debe tomarse en cuenta que tal medida tiene por objeto que no se paralice la función legislativa, de tal manera que si el Poder Ejecutivo decide no ejercer dicha facultad constitucional, es entonces cuando el Congreso puede tomar la determinación de publicar la ley.

³¹ La controversia constitucional 117/2014 promovida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la resolvió el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión correspondiente al siete de mayo de dos mil quince por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez



división de poderes no debe entenderse con base en una interpretación literal del texto del artículo 49 constitucional, pues resultaría insuficiente para capturar la integridad del parámetro de control de la validez a que da lugar. En contraste, es necesario acudir a los fines del principio de división de poderes como un instrumento de limitación y de ordenación del poder público para poder apreciar sus consecuencias normativas.

61. Asimismo, en tal **controversia constitucional 117/2014** en cita se realizó una importante afirmación que retomó el criterio sostenido desde la séptima época, relativo a que el artículo 49 constitucional más que establecer una regla rígida, establece un principio: "La idea básica en el artículo 49 constitucional es evitar la posibilidad de una dictadura constitucional."³²

62. Incluso, en la aludida controversia constitucional se apuntó que, a través de la resolución de una gran cantidad de precedentes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que este principio busca limitar el poder mediante la idea de "pesos y contrapesos", esto es, a través de balances que impiden la concentración del poder y posibilitan el ejercicio de competencias públicas para la realización del bien común.

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 Luis María Aguilar Morales. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

En tal asunto el Congreso de la Unión controvertió las reglas contenidas un acuerdo emitido por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, al atribuirles un desbordamiento de la facultad reglamentaria de tal instituto, contenida en el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV, de la Constitución Política del País, en detrimento de las facultades legislativas del Congreso de la Unión. Al respecto, esta Suprema Corte declaró procedente pero infundada la controversia al no acreditarse la infracción alegada por la actora.

³² Tal afirmación se contiene en la tesis emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitida al resolver el amparo en revisión 1541/67 en la sesión correspondiente al seis de marzo de mil novecientos setenta y tres, por unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Rafael Rojina Villegas; de la que derivó la tesis que se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 51, primera parte, página 18, Registro digital: 233292, que lleva por rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. LA FUNCIÓN JUDICIAL ATRIBUIDA A AUTORIDADES EJECUTIVAS NO VIOLA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ARTÍCULO 48 DE LA LEY DE APARCERÍA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)."



63. En tal sentido, es patente que es un criterio reiterado de interpretación que la Constitución Federal establece un sistema de división del Supremo Poder de la Unión en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero sin llegar al extremo de considerar que se trata de esferas inflexibles, sino que se sustenta en el reparto de atribuciones, reservándose a los Poderes Legislativo y Judicial la potestad para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y judiciales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional. Esta circunstancia se explica desde el hecho de que históricamente se había buscado fortalecer a estos dos poderes con el fin de establecer un equilibrio entre ellos y entre el que detenta el Presidente de la República como jefe de Estado en el sistema constitucional.³³

64. En este orden de ideas, esta Suprema Corte ha reconocido que el principio de división poderes es **evolutivo**, con un contenido flexible y que **debe adaptarse al momento histórico** para proyectar su ideal regulativo de "pesos y contrapesos" toda vez que la arquitectura del poder público no es estática, sino dinámica.

65. En sintonía con lo expuesto, también se ha reconocido que el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el principio de supremacía constitucional, que impone una jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones.

66. Por lo anterior, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible, sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en

³³ En torno a ello, es consultable la tesis 2a. CXXVIII/2001, que derivó del amparo en revisión 1162/96 resuelto por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión correspondiente al diez de noviembre de dos mil por unanimidad de cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, así como su reiteración al resolverse el amparo en revisión 49/2001 en la sesión correspondiente al veintinueve de junio de dos mil uno por unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero; que se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 227, Registro digital: 189108, de tema: "DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO."



los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna.³⁴

67. En ese sentido, 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 constitucionales que le son exclusivas, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.³⁵

68. El parámetro de control del principio de división de poderes, como se ha visto, se ha reiterado de manera consistente por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así, por ejemplo, en la **controversia constitucional 11/2021**³⁶ se reiteró que respecto del principio de división de poderes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial, mediante la

³⁴ En torno a lo expuesto es aplicable la jurisprudencia P./J. 78/2009, derivada de la controversia constitucional 41/2006 promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz, y que se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1540, Registro digital: 166964, bajo el título: "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."

³⁵ En torno a lo desarrollado es aplicable además la jurisprudencia P./J. 52/2005, emitida por este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 78/2003 promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes en la sesión correspondiente al veintinueve de marzo de dos mil cinco por unanimidad de once votos, que se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, Registro digital: 177980, de epígrafe: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

³⁶ La controversia constitucional 11/2021 promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, la resolvió por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión correspondiente al veintidós de septiembre de dos mil veintiuno por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido y se reserva el derecho a formular voto concurrente, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se aparta de los párrafos cincuenta y uno y cincuenta y dos, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvo ausente.



cual precisa que éste exige un equilibrio entre los distintos poderes que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la preponderancia de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión que desarmonice el sistema de competencias previsto constitucionalmente o que afecte el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Fundamental.

69. Desarrollados los fundamentos del principio de división de poderes contenidos en la Constitución, corresponde examinar los aspectos relativos a las facultades legislativa del Congreso de la Unión y reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal.

VIII.2. Facultades de los poderes de la unión, la legislativa del Congreso de la Unión y la reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal

70. Como se ha explicado previamente, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.³⁷ La propia Constitución delinea un sistema de distribución funcional de competencias.

71. Entre las **facultades del Congreso de la Unión** destaca la prevista en el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁸ relativas a expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos,

En tal asunto, el Poder Judicial del Estado de Morelos controvertió que el Congreso del mismo estado concedió a una persona pensión por jubilación con cargo al presupuesto del poder judicial lo que se argumentó implicaba una intromisión por afectar su autonomía presupuestaria. Al respecto, esta Primera Sala declaró la invalidez del decreto controvertido.

³⁷ **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 otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

³⁸ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; **organicen** la Guardia Nacional y las demás **instituciones de seguridad pública** en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; ..."



establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; asimismo, que organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal. Esto es, le corresponde el papel de creador de norma generales, abstractas e impersonales que regulen la seguridad pública en materia federal.

72. En consonancia con esa facultad de expedir las leyes que organicen la Guardia Nacional, el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución en materia de Guardia Nacional.³⁹

73. De acuerdo con el artículo transitorio primero, el decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve y a partir de esa fecha, de conformidad con el artículo cuarto transitorio, el Congreso de la Unión debía emitir, dentro de los sesenta días naturales siguientes, **la Ley de la Guardia Nacional y realizar las adecuaciones legales conducentes.**⁴⁰

74. Además, en el artículo transitorio quinto se estableció que durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.⁴¹

³⁹ Se reformaron los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se adicionaron los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se derogaron la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁰ **"Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.

"Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto."

⁴¹ **"Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.



75. En cumplimiento al referido artículo transitorio primero, **mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, el Congreso de la Unión expidió la Ley de la Guardia Nacional**, sin que de su contenido se desprenda regulación de lo previsto en el artículo quinto transitorio de la referida reforma constitucional.

76. Por su parte, en el artículo 89, fracción I, de la Constitución,⁴² se contienen tres atribuciones al **Poder Ejecutivo Federal**: la **primera**, relativa a la promulgación de las leyes, que se entiende como la potestad de publicarlas formalmente a fin de que sean cumplidas y hechas cumplir como obligatoria, la **segunda** meramente ejecutiva, y la **tercera**, reglamentaria.

77. La **facultad meramente ejecutiva**, relativa a la ejecución de leyes, consiste en la realización de actos materiales o jurídicos que implican esas mismas disposiciones legales en observancia. Lo anterior como una actividad autorizada por una disposición legal, o bien, la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa.

78. La función **administrativa de ejecución** de las leyes se manifiesta ante la realización de los actos necesarios para concretar y hacer efectiva la norma legal, esto es, se trata de una atribución ejecutiva sin que requiera de manera indispensable el ejercicio de una potestad reglamentaria, pues los fines del Estado se satisfacen fundamentalmente por la realización de tareas concretas, como lo es la materialización del supuesto regulado por la autoridad legislativa.

79. En tal sentido, la atribución en análisis implica la ejecución de actos materiales o jurídicos, realizados bajo un orden legal que determinan **situaciones para casos individuales** con la finalidad de materializar el mandato del legislador. De manera concreta, **la aplicación de la ley**.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."

⁴² **Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

"I. Promulgar y **ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión**, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. ..."



80. Respeto de la **función reglamentaria**, emite disposiciones de carácter general, a través de las cuales deben cumplirse ciertos lineamientos abstractos y sin individualización que requiere de su aplicación reiterada durante la vigencia de esa disposición.

81. Conforme a lo expuesto, es claro que **el Presidente de la República**, como titular del Poder Ejecutivo Federal, **es la persona encargada de materializar los mandatos legislativos** y desde luego, **dirigir las políticas públicas encaminadas a la observancia de los lineamientos constitucionales y el alcance de las finalidades ahí previstas.**

82. Establecido lo anterior, y dada la estrecha vinculación con lo planteado en el presente asunto, es importante explicar qué es el federalismo y cuáles son las facultades estatales en materia de seguridad pública, para luego determinar si en el caso se trastocan con el acuerdo controvertido.

VIII.3. Parámetro de control para el análisis de la alegada invasión de esfera de facultades

83. En torno a la invasión de esfera de facultades, al resolver la **controversia constitucional 35/2000**,⁴³ de la cual derivaron las jurisprudencias P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004,⁴⁴ el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la

⁴³ La controversia constitucional 35/2000 promovida por el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes la resolvió el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión correspondiente al veintidós de junio de dos mil cuatro por unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

En tal asunto, el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes controvertió del Poder Legislativo y Ejecutivo Locales violación al principio de división de poderes al afectarse la autonomía presupuestal de la parte actora. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró fundada la controversia constitucional.

⁴⁴ Las referidas jurisprudencias del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponden a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en el mes de septiembre de 2004, visibles en las páginas 1122 y 1187, con los respectivos registros digitales 180648, 180538 y 180537, bajo los títulos siguientes: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.", "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.", y "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."



Nación concluyó que para que se respete el principio de división de poderes no debe actualizarse entre ellos **intromisión, dependencia o subordinación**. Los anteriores elementos resultan de suma importancia para el principio de división de poderes y el pleno respeto de las esferas competenciales.

84. En ese sentido, esta Suprema Corte ha destacado que **ninguno de los poderes públicos podrá realizar actos que den lugar a la intromisión, a la dependencia o a la subordinación de otro poder**, y para clarificar esa afirmación se desarrollaron tales conceptos.

85. En cuanto al término **intromisión**, esta Suprema Corte ha determinado que corresponde a la acción de inmiscuirse en una cuestión ajena; lo que constituye el grado más elemental de la violación al principio de división de poderes, pues para actualizarse, basta con que uno de los poderes se inmiscuya en una cuestión que, le sea ajena.

86. Sin embargo, la intromisión no implica que el poder que se entromete en los asuntos de otro pueda incidir de manera determinante en la toma de decisiones o que genere algún tipo de sumisión o relación jerárquica. Este primer límite del principio de división de poderes solamente marca la frontera entre la violación y el respeto a tal principio. Debido a ese carácter, el juzgador constitucional debe analizar cuidadosamente, en cada caso concreto, el modo en que se lleva a cabo la relación normativa entre diversos poderes u órganos, ello con el fin de no confundir la intromisión con la colaboración en la realización de ciertas funciones normativas.

87. Respecto de la **dependencia**, es un estado de cosas causado indirectamente por un agente que toma la decisión de producirlo, pero que es llevado a cabo por otro agente que sólo aparentemente es el protagonista del acto. Quien está sujeto a una relación de dependencia no realiza sus acciones de manera autónoma, sino que se ve en la necesidad de atender a la voluntad del agente dominante.

88. En ese sentido, la dependencia conforma un segundo nivel de violación del principio de división de poderes, la cual representa un grado mayor de intromisión, puesto que implica la posibilidad de que el poder dominante impida al



poder dependiente que tome decisiones o actúe autónomamente. Sin embargo, la dependencia es una situación contingente, pues el poder dependiente puede verse obligado a cumplir las condiciones que el otro le imponga, pero tiene la opción de no tomar la decisión a fin de evitar la imposición. En este sentido, no necesariamente está compelido a hacer lo que el otro le imponga, puesto que existen otros cursos de acción distintos que pueden tomarse.

89. En relación con el término **subordinación**, significa sujeción a la orden, mando o dominio de alguien; en tal contexto, se tradujo como el tercer y más grave nivel de violación al principio de división de poderes. La subordinación no sólo implica que el poder subordinado no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante, lo que impide que la elección de un curso de acción.

90. Como se aprecia, los tres conceptos (la intromisión, la dependencia y la subordinación) son en realidad grados de uno mismo, pues son conceptos concéntricos porque cada uno forma parte del siguiente con algunas características que aumentan su grado. No obstante, estos términos no son sinónimos porque son incluyentes hacia el grado inferior, y excluyentes hacia el grado superior. En otras palabras, toda subordinación (grado superior) implica dependencia (grado intermedio) y ésta, a su vez, implica intromisión (grado inferior); en cambio, la intromisión excluye a la dependencia, dado que esta última es más rica en características que la primera, y la dependencia excluye a la subordinación por la misma razón.

91. El aspecto estructural del principio de división de poderse descansa en la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación y existe también un aspecto teleológico de este principio que permite enfocar las prohibiciones referidas hacia el objetivo o finalidad del constituyente. Dicha finalidad consiste en preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de cada uno de los poderes públicos.⁴⁵

92. Toda vez que ya se han expuesto las bases constitucionales en torno a la división del supremo poder de la Unión, la división funcional de atribuciones

⁴⁵ En torno a lo expuesto es aplicable la jurisprudencia P./J. 80/2004, *supra* cita 48.



del Legislativo y Ejecutivo, las facultades legislativas del Congreso de la Unión, y reglamentaria del Presidente de la República, así como el parámetro de análisis para advertir invasión de esferas, que se actualiza cuando se encuentra intromisión, dependencia o subordinación entre alguno de los poderes en las atribuciones de otro, corresponde examinar el marco constitucional sobre la seguridad pública en el país, la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional y la excepcionalidad en el uso de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública para, finalmente, resolver sobre la validez del acuerdo controvertido.

VIII.4. Marco constitucional de la seguridad pública en el país

93. La cuestión jurídica a dilucidar por esta Suprema Corte radica en el examen de constitucionalidad de lo emitido por el Presidente de la República, denominado como: "*Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

94. Por ello, es indiscutible que el acuerdo tiene impacto en materia de seguridad pública en el país, por lo que en principio corresponde establecer a cuál de los Poderes de la Unión le incumbe, constitucionalmente, regir esa materia, y como se evidenciará, no se trata de facultades exclusivas, sino que involucran el diálogo político de las partes que integran el Supremo Poder de la Federación.

95. El noveno párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en la propia Constitución y las leyes en la materia.⁴⁶

⁴⁶ "**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.



96. Esto es acorde con lo que precisa la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el sentido de que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social de la persona sentenciada, conforme a las respectivas competencias establecidas en la Constitución.⁴⁷

97. Una forma de entender mejor la seguridad pública dentro del artículo 21 de la Constitución, es dimensionándola dentro de una estructura de carácter civil⁴⁸ que obedece a una construcción social que es inherente a una modernidad sólida.⁴⁹ Es decir, que debe actualizarse de acuerdo con el dinamismo que ofrecen los cambios de la sociedad y que, desde luego, gradualmente exige de mayores retos. No obstante, esa función siempre debe tener contar con las finalidades esenciales de garantizar la ausencia de peligro, daño o riesgo a las personas, así como reducir los actos delictivos a través de la adopción de estrategias que aseguren una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.⁵⁰

"hoveno párrafo:

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. ..."

⁴⁷ Conforme al artículo 2 de ese ordenamiento.

⁴⁸ Castaño Contreras, Cristian. *"Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas. Fundamentos para un modelo de seguridad nacional en México"*. Consejo editorial de la Cámara de Diputados. México, 2015. Página 63.

⁴⁹ Escobar, M. (2012). *"La participación ciudadana, análisis a partir de la transición democrática"*. Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales. No. 8. Páginas 119 a 140.

⁵⁰ Ver Canales Gonzáles Óscar. *"La Seguridad Pública: Problemática, Restos y Desafíos"*, en *Estudios de la Seguridad Ciudadana*. Universidad de Ciencias de la Seguridad. Volumen 4, año 4. Perú, 2021. Página 142.



98. Esta importante función debe ser atendida con la mayor amplitud posible por parte del Estado. Por ello, la seguridad pública tiene una aplicación concurrente a través de las autoridades municipales, estatales y federales en el marco de sus atribuciones y de forma coordinada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115, fracciones III, inciso h), y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵¹

99. Ahora bien, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁵² La propia Constitución delinea un sistema de distribución funcional de competencias.

100. Entre las **facultades del Congreso de la Unión** destaca la prevista en el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵³ relativas a expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades fede-

⁵¹ **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: ...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e [...]

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

"El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente. ..."

⁵² **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 otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

⁵³ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; **organicen** la Guardia Nacional y las demás **instituciones de seguridad pública** en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; ..."



rativas y los Municipios; asimismo, que organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal. Esto es, le corresponde el papel de creador de norma generales, abstractas e impersonales que regulen la seguridad pública en materia federal.

101. Por su parte, en el artículo 89, fracción I, de la Constitución,⁵⁴ se contienen tres atribuciones al **Poder Ejecutivo Federal**: la **primera**, relativa a la promulgación de las leyes, que se entiende como la potestad de publicarlas formalmente a fin de que sean cumplidas y hechas cumplir como obligatoria, la **segunda** meramente ejecutiva, y la **tercera**, reglamentaria.

102. La **facultad meramente ejecutiva**, relativa a la ejecución de leyes, consiste en la realización de actos materiales o jurídicos que implican esas mismas disposiciones legales en observancia. Lo anterior como una actividad autorizada por una disposición legal, o bien, la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa.

103. La función **administrativa de ejecución** de las leyes se manifiesta ante la realización de los actos necesarios para concretar y hacer efectiva la norma legal, esto es, se trata de una atribución ejecutiva sin que requiera de manera indispensable el ejercicio de una potestad reglamentaria, pues los fines del Estado se satisfacen fundamentalmente por la realización de tareas concretas, como lo es la materialización del supuesto regulado por la autoridad legislativa.

104. En tal sentido, la atribución en análisis implica la ejecución de actos materiales o jurídicos, realizados bajo un orden legal que determinan **situaciones para casos individuales** con la finalidad de materializar el mandato del legislador. De manera concreta, **la aplicación de la ley**.

105. Respeto de la **función reglamentaria**, emite disposiciones de carácter general, a través de las cuales deben cumplirse ciertos lineamientos abstractos

⁵⁴ **Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

"I. Promulgar y **ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión**, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. ..."



y sin individualización que requiere de su aplicación reiterada durante la vigencia de esa disposición.

106. Conforme a lo expuesto, es claro que **el Presidente de la República**, como titular del Poder Ejecutivo Federal, **es la persona encargada de materializar los mandatos legislativos** y desde luego, **dirigir las políticas públicas encaminadas a la observancia de los lineamientos constitucionales y el alcance de las finalidades ahí previstas.**

107. Ahora bien, para transitar al ámbito de la **seguridad pública del país**, es necesario precisar que de conformidad con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral y sustentable, así como generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo,⁵⁵

108. El artículo 26 constitucional ordena que el Estado organice un sistema de planeación democrático y dispone que haya un **plan nacional de desarrollo** al que se sujeten obligatoriamente los programas de la administración pública federal.⁵⁶

⁵⁵ **"Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

"El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan nacional de desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio. ..."

⁵⁶ **"Artículo 26.**

"A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.



109. Importa destacar que el mandato de organización es al Estado, y no solo a una de las partes integrantes del Supremo Poder de la Federación, pues como se verá, el plan nacional de desarrollo no se emite de manera unipersonal, sino que en su confección y aprobación concluyen tanto el Poder Ejecutivo Federal, como el Legislativo por conducto de la Cámara de Diputados.

110. Es claro que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Presidente de la República la elaboración del aludido plan nacional de desarrollo, pero de conformidad con el artículo 74, fracción VII, de la propia Constitución es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados su aprobación.⁵⁷

111. De lo anterior se obtiene que el plan nacional de desarrollo es más que un simple postulado de anhelos, sino que es un eje rector de las políticas públicas. No se implementa por la sola voluntad del titular del Poder Ejecutivo Federal, sino que pasa por el tamiz de la Cámara de Diputados integrada por los representantes de la nación.⁵⁸

112. El plan nacional de desarrollo es el documento en el que el Gobierno de México articula los objetivos y metas para atender los problemas prioritarios e impulsar el desarrollo nacional, en éste se detallan, entre otras cuestiones, **las metas e indicadores en materia de seguridad pública**, lo cual permitirá evaluar si se está operando debidamente y si los resultados cuantitativos y cualitativos de su ejecución son los esperados, por lo que, toda vez que la estrategia nacio-

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales. ..."

⁵⁷ **Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ...

"VII. Aprobar el Plan nacional de desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado; "..."

⁵⁸ **Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación**, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."



nal de seguridad se encuentra sincronizada, se establecerán los mismos parámetros de evaluación.

113. Además de la obligación de la emisión del plan nacional de desarrollo, el Presidente de la República debe rendir informes periódicos ante el Congreso de la Unión, y en lo que al presente asunto atañe, cobra relevancia la disposición contenida en el último párrafo del artículo 69 constitucional,⁵⁹ relativa a que el titular del Ejecutivo Federal presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la estrategia nacional de seguridad pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.

114. A partir de lo señalado, es posible afirmar que **la estrategia nacional de seguridad pública no es elegida libremente por el Presidente de la República**, sino que, de conformidad con el artículo 76, fracción XI, constitucional, es facultad exclusiva del Senado analizarla y aprobarla;⁶⁰ y el titular del Ejecutivo Federal deberá rendir un informe anual sobre el estado que guarde esa estrategia.

115. Con base en lo expuesto, queda claro que la función estatal de la seguridad pública, además de concurrente entre los niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal en términos del artículo 21 constitucional, **implica la intervención del Congreso de la Unión, como emisor de las leyes que rijan las**

⁵⁹ **"Artículo 69.** En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. ...

"Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

"En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, **el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.**"

⁶⁰ **"Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado: ...

"XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada; ...



instituciones de seguridad pública como lo prevé el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de la intervención del Presidente de la República, por mandato del artículo 89, fracción I, **como ejecutor del mandato legal**.

116. Además, con lo desarrollado se pone de manifiesto que **en materia de seguridad pública**, se construye un diálogo político constante entre el Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión, pues corresponde al Presidente de la República la elaboración del plan nacional de desarrollo a que alude el artículo 25 constitucional, pero de conformidad con el artículo 74, fracción VII, de la Constitución es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados su aprobación,⁶¹ de forma que la propia Constitución trazó un sistema de interacción entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados en donde confluye la materia de seguridad pública.

117. En sintonía, la Constitución también dispone un diálogo constante entre el Poder Ejecutivo Federal y el Senado de la República desde dos vertientes:

a) El referido artículo 69 constitucional **encarga al Ejecutivo que diseñe una estrategia nacional de seguridad pública e informe anualmente sobre el estado que guarde**; y

b) De conformidad con el artículo 76, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **es facultad exclusiva del Senado analizarla y aprobarla**.

118. Conforme a las destacadas bases generales de índole constitucional, el titular del Poder Ejecutivo Federal publicó la **estrategia nacional de seguridad pública del gobierno de la República** en el Diario Oficial de la Federación de dieciséis de mayo de dos mil diecinueve.

⁶¹ **Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ...

VII. Aprobar el Plan nacional de desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado; ..."



• Fundamentos de la estrategia nacional de seguridad pública

119. En el apartado de diagnóstico de esa estrategia se estableció la relevante afirmación de que la seguridad de las personas es un factor esencial del bienestar y la razón primordial de la existencia del poder público: el pacto básico entre éste y la población consiste en que la segunda delega su seguridad en autoridades constituidas, las cuales adquieren el compromiso de garantizar la vida, la integridad física y el patrimonio de los individuos.

120. En el mismo documento se enfatizó que los índices de violencia y las cifras de asesinatos ubican a nuestro país en niveles históricos de criminalidad y entre los países más inseguros del mundo. Los altos niveles de violencia han generado costos enormes para la economía y la sociedad. Millones de personas han modificado sus patrones de vida para protegerse y muchos han debido emigrar de sus comunidades para salvaguardar su integridad.

121. La propia estrategia indica que la sociedad mexicana se encuentra actualmente lastimada por la violencia. Desde hace varios lustros nuestro país es víctima del crecimiento exponencial de la delincuencia en sus diferentes modalidades. La dimensión del problema no puede reducirse al fenómeno del narcotráfico, porque éste sólo representa una de las actividades del crimen organizado y tampoco revela la profundidad y extensión de la violencia, que recae cotidianamente sobre las personas.

122. Se afirma que todos los ámbitos de la vida social y económica están afectados por la delincuencia. Más allá del narcotráfico y el crimen organizado, la vida de las personas está impactada por los delitos del orden común. En el hogar, en el barrio, en el traslado al lugar de trabajo, en la escuela y al circular por las calles, los mexicanos viven en constante miedo.

123. Incluso en ese documento se calificó la situación del país como una emergencia al ponerse de manifiesto que, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el país se cometen más de treinta y un millones de delitos al año, de los cuales el noventa y nueve por ciento quedan impunes.

124. De conformidad con el índice de Paz Global, México es percibido por la comunidad internacional como uno de los países con mayores índices de violencia,



corrupción e impunidad. El propio decreto señala que no necesitamos que nos digan que la violencia en México ha sobrepasado los límites de la imaginación, todos sabemos que el miedo, la pérdida de vidas, las desapariciones, el robo a casas habitación y vehículos, los secuestros y la extorsión, entre muchos otros delitos y hechos de violencia han lastimado profundamente el corazón de los mexicanos.

125. La referida **estrategia nacional de seguridad** aprobada por el Senado concluye con que tal Cámara evaluará anualmente el cumplimiento de los objetivos y el avance de las estrategias establecidas, las que se alinearán con el **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024** que marcará el rumbo de las políticas que servirán para transformar la vida pública del país y construir un nuevo pacto social cuyo objetivo último sea el bienestar de todas y todos.

• Consideraciones sobre la seguridad pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

126. Uno de los principales pilares del referido Plan Nacional, aprobado por la Cámara de Diputados, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, lo constituye el apartado denominado "*No puede haber paz sin justicia*" en el que se destaca que la inseguridad, la delincuencia y la violencia tienen un costo inaceptable en vidas humanas y bienes materiales, cohesión social y gobernabilidad, inhiben el crecimiento económico y debilitan la confianza de la población en su país, su Estado, su Municipio y su barrio.

127. En el mismo apartado sentencia que las **estrategias de seguridad pública** aplicadas por las administraciones anteriores han sido "catastróficas"; lejos de resolver o "atenuar la catástrofe, la han agudizado".

128. Dentro de los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se encuentra la aplicación de **un nuevo paradigma en materia de paz y seguridad** que plantea como prioridades: el restarle base social a la criminalidad mediante la incorporación masiva de jóvenes al estudio y al trabajo para apartarlos de conductas antisociales; la recuperación del principio de reinserción social; el fin de la "*guerra contra las drogas*" y adoptar una estrategia de preven-



ción y tratamiento de adicciones, busca impulsar procesos regionales de pacificación con esclarecimiento de hechos, justicia, reparación, garantías de no repetición y reconciliación nacional, así como medidas en contra del lavado de dinero y el fortalecimiento de la inteligencia policial.

129. El mismo plan enfatiza que en la fecha de su emisión ya estaba promulgada la reforma constitucional de dos mil diecinueve que permite contar con la Guardia Nacional como policía de paz y proximidad, con presencia permanente en todo el territorio. Además, el plan señala la realización de reuniones diarias con el gabinete de seguridad para contar con información y seguimiento precisos y puntuales de los hechos delictivos.

130. En el apartado en el que se explican las acciones en materia de seguridad, el plan retoma la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aprobada por el Senado de la República se **hace énfasis en que no se pueden derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusivamente militares o policiales, ya que es absurdo querer pacificar con métodos violentos**, sino que resulta imperativo considerar la adopción de modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas y que, al mismo tiempo, hagan posible el "desarme" y "la entrega de los infractores", a quienes se les respetará sus derechos y se les propondrá un cambio de vida.

131. El plan también enfatiza que el Gobierno de México entiende la seguridad nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera.

132. Incluso el plan propone repensar la seguridad nacional y **reorientar a las fuerzas armadas bajo la óptica de que los soldados y marinos de México son "pueblo uniformado"**. El Gobierno Federal procurará incrementar la confianza de la población civil hacia las fuerzas armadas, impulsará la colaboración entre una y las otras y enfatizará el papel de éstas como parte de la sociedad.

133. En relación con la Guardia Nacional, el plan apunta que, ante la carencia de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el



desafío de la inseguridad y la violencia, **es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia por un periodo de cinco años, en tanto se completa la formación de la Guardia Nacional.**

134. Esa nueva corporación denominada Guardia Nacional, señala el plan, será el instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país. Será una institución permanente de carácter policial, lo que implica que realizará tareas de prevención y combate del delito, tendrá un enfoque de proximidad con la ciudadanía y comunicación con la comunidad, y sus integrantes se regirán por una doctrina policial fundada en el pleno respeto a los derechos humanos.

135. El plan anuncia que **la Guardia Nacional estará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y será el titular de esta Secretaría quien presida el órgano de mando estratégico y táctico**, el cual consistirá en una junta de jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de la dependencia de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina. Será una institución de carácter mixto o intermedio. Es decir, que si bien será un órgano con mando civil, sus integrantes tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar, lo que permitirá contar con una institución mucho más disciplinada y capacitada para hacer frente a la delincuencia.

136. El plan precisa como objetivo que la Guardia Nacional disponga de elementos suficientes, instalaciones fijas y equipamiento en diversas zonas del territorio nacional y en su despliegue regional no sustituirá a las policías municipales ni estatales; actuará, en cambio, de manera subsidiaria y en apoyo a estas instituciones en la medida de sus necesidades.

137. En su fase inicial la nueva corporación se conformará con elementos procedentes de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tendrán como otra prioridad el fortalecimiento y la profesionalización de las Corporaciones Policiales Estatales y Municipales.



138. Como objetivo sexenal respecto de la Guardia Nacional el plan señala el crecimiento hasta ciento cuarenta mil elementos y la cobertura de doscientas sesenta y seis regiones distribuidas en las treinta y dos entidades federativas. Serán prioritarias en la cobertura las zonas más violentas y conflictivas.

139. Derivado del Plan Nacional de Desarrollo, el dos de julio de dos mil veinte, el Presidente de la República publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que aprobó el **Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 elaborado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.**

140. El Programa hace énfasis en que la sociedad exige transformar las condiciones actuales de criminalidad e impunidad y en ese sentido la estrategia nacional de seguridad pública del gobierno de la República, estableció como indispensables: la alineación de acciones de seguridad pública en el ámbito nacional, la mejora en la coordinación entre las instituciones responsables en cada entidad federativa y Municipio, la dignificación y mejora en el desempeño de los cuerpos de seguridad y la creación de la Guardia Nacional como una institución de carácter civil, disciplinado y profesional, cuyo principio rector es la coordinación con los Estados y Municipios con respeto a su soberanía en el marco del sistema nacional de seguridad pública.

141. La gravedad de las **condiciones de seguridad en México** ha obligado a la reorientación de las acciones en beneficio de la población del país, sus vidas se han visto afectadas por el impacto de la violencia y el delito, especialmente, las de aquellos grupos sociales que históricamente se han discriminado.

142. Con lo expuesto se tiene **un marco legal que rige la distribución funcional de competencias en materia de seguridad pública**, que además de ser concurrente entre la Federación, Estados y Municipios, implica un constante diálogo político entre el titular del Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión.

143. No se trata de una facultad exclusiva de alguno de los poderes que integran el Supremo Poder de la Federación, sino que involucra la participación



del Estado como unidad para salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.

144. También queda visibilizada la problemática de seguridad pública en el país, así como la estrategia nacional de seguridad pública y el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 para combatir esa situación calificada incluso de emergencia porque, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el país se cometen más de treinta y un millones de delitos al año de los cuales el noventa y nueve por ciento quedan impunes. De conformidad con el índice de Paz Global, México es percibido por la comunidad internacional como uno de los países más corruptos, violentos e inseguros.

145. Con lo anterior se da paso al desarrollo del siguiente apartado relativo a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, que **condujo al sistema de seguridad pública vigente y en especial a la conformación de la Guardia Nacional.**

VIII.5. Reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve

146. Como se ha puesto de relieve, la problemática de la seguridad pública en el país y la participación de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública encuentra múltiples referencias a la reforma constitucional de dos mil diecinueve que dio origen a la conformación de la Guardia Nacional.

147. En principio importa destacar que la iniciativa de reforma provino de la Cámara de Diputados, esto es, de los representantes de la nación, como los denomina el artículo 51 constitucional.⁶²

148. De la exposición de motivos de la reforma constitucional en cuestión se aprecia si bien la Guardia Nacional está prevista en la Constitución desde su

⁶² "Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."



emisión en mil novecientos diecisiete, se propuso dotarle de nuevo contenido a su concepto. Al respecto, indica que las fuerzas armadas siguen siendo el principal y el más confiable pilar de la seguridad del país, pero a doce años de que fueran involucradas en esa misión por el mando civil siguen careciendo de un marco legal específico y de una formulación institucional adecuada para participar en esa tarea.

149. Como consecuencia, **los institutos castrenses han pagado un alto costo en vidas de soldados y marinos, han experimentado un desgaste injustificable, se han distraído de sus funciones constitucionales explícitas y se ha generado una indeseable erosión en sus vínculos con la población civil.**

150. En tal iniciativa dimanada de la Cámara de Diputados se apuntó que en la crisis de violencia e inseguridad prevalente es evidente que el Estado no puede asegurar el cumplimiento de la legalidad ni reconstruir la paz sin el concurso de los institutos armados. El retiro de los soldados y marinos de las tareas de seguridad pública colocaría a diversas regiones y a sus habitantes en una total indefensión ante la criminalidad organizada.

151. La iniciativa planteó resolver ambos problemas: **1.** Los vacíos legales en los que operan las fuerzas armadas en la seguridad pública y **2.** La carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia mediante la creación de una Guardia Nacional expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de los institutos castrenses, al igual que lo tienen formaciones como la Guardia Civil Española, la Gendarmería Nacional de Francia, y el Arma de Carabineros Italiana.

152. Se apuntó **como razón de carácter urgente** que los Institutos Militares Nacionales son los únicos que tienen el personal, la capacidad, el espíritu de cuerpo y las instalaciones requeridas para empezar a conformar la Guardia Nacional y simultáneamente capacitar a los futuros integrantes de la institución.



153. Los guardias nacionales provendrían de las Policías Militar y Naval, así como de la Policía Federal, y adicionalmente se convocaría a civiles y a elementos de tropa para que se integren a la formación de nuevos elementos, quienes recibirán formación y adiestramiento en planteles militares de acuerdo con un plan de estudios elaborado en forma conjunta por las Secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana; adicionalmente se invitará a participar en ese proceso a la Fiscalía General y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con pleno respeto a la autonomía de ambas instituciones.

154. La exposición de motivos apunta que **la Guardia Nacional responderá a la disciplina militar en lo que respecta a su régimen interno de organización.** Sin embargo, **en el ejercicio de sus atribuciones, ligadas al contacto permanente con la población, se desempeñará bajo parámetros de conducción civil,** es decir, ajustará el ejercicio de sus funciones de manera racional y proporcional para proteger libertad, bienes y derechos de las personas.

155. Si bien la Guardia Nacional nace como una institución adscrita al mando castrense, de la reforma constitucional de dos mil diecinueve se desprende que los planes, programas y acciones que darán sustento al despliegue de sus tareas correrá a cargo de la autoridad civil. Los esquemas de profesionalización, adiestramiento y certificación se realizarán sobre la base de una formación policial.

156. Como se aprecia de la exposición de motivos de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, un elemento constante fue **el señalamiento de la participación indispensable de las fuerzas armadas permanentes en auxilio de las autoridades policiales civiles,** incluso, desde su génesis, se planteó a la Guardia Nacional con matices sumamente castrenses, tanto en su inicial conformación, su régimen interior y adiestramiento; empero, dirigida por una autoridad civil.

157. Una vez sustanciado el proceso legislativo, el contenido del artículo 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedó redactado de la manera siguiente:



"Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

"El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

"La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

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

"Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

"Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

"El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

"El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir



los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

"b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

"c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

"d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

"e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

"La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

"La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

"La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género."

158. Una vez establecido el origen de la reforma constitucional en materia Guardia Nacional y apreciado que ha sido un elemento constante el señalamien-



to de la importancia de la participación de las fuerzas armadas permanentes en las labores de seguridad pública y la imposibilidad de excluirlas de tajo.

159. Aunado a quedar en evidencia que las políticas públicas en materia de seguridad pública no son elegidas unipersonalmente, sino que intervienen en su aprobación las cámaras del Congreso de la Unión ante las propuestas del Presidente de la República, que, en el caso concreto, con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y la estrategia nacional de seguridad pública, ambos poderes coincidieron en la necesidad de que las fuerzas armadas permanentes tuvieran una participación activa hasta en tanto se consolida la Guardia Nacional como cuerpo policial civil federal. Con estos fundamentos se da pauta para el análisis del apartado siguiente.

• **Artículos transitorios de la reforma en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve**

160. Desde la iniciativa de reforma dimanada de la Cámara de Diputados y durante los trabajos legislativos de ambas Cámaras, **se mantuvo siempre la previsión de que las fuerzas armadas permanentes colaboraran con la integración de la Guardia Nacional**, tanto en la aportación de personal inicial, como en las labores de formación del cuerpo policial resultante sujeto al mando civil.

161. De las disposiciones transitorias del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional se aprecia que **en el primer artículo transitorio** se indicó que entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

162. De igual forma, que el Congreso de la Unión, dentro de los sesenta días siguientes, expediría la Ley de la Guardia Nacional y realizaría las adecuaciones conducentes y que expediría, dentro de los noventa días, las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y el registro de detenciones.

163. En el **segundo transitorio** se especificó que la Guardia Nacional se constituiría con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determinará en acuerdos de carácter general el Presidente de la



República, quien designaría al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las Secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

164. En el **tercero transitorio** se acotó que los elementos de las Policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la fuerza armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones.

165. En el **cuarto transitorio** se establecieron los lineamientos que habrían de observarse al reformarse la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la emisión de la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

166. En el **quinto transitorio**, que cobra relevancia mayúscula para el presente asunto, se incluyó la previsión en el sentido de que, **durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto**, *en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial*, **el Presidente de la República podrá disponer de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública** de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76 constitucional.⁶³

167. En el **sexto transitorio** se explicó que durante el periodo a que se refiere el quinto transitorio, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las Secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura

⁶³ **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."



jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la fuerza armada permanente.

168. En el **séptimo transitorio** se dispuso que dentro del plazo de ciento ochenta días, los gobernadores presentarían ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el diagnóstico y programa de fortalecimiento de los cuerpos policiales y municipales.

169. Con base en lo expuesto, **queda en evidencia que la participación de las fuerzas armadas permanentes en tareas de seguridad pública es una cuestión excepcional, sin que tenga vocación de permanencia**, pues como se explica más adelante, la interpretación del artículo 129 constitucional (cuya redacción no se ha modificado desde su texto original),⁶⁴ no lleva a la conclusión de que el ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles.

170. Constitucionalmente las fuerzas armadas están facultadas para actuar, acatando órdenes del Presidente de la República, bajo su más estricta responsabilidad, cuando, sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, **se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características, que de no enfrentarse de inmediato por las fuerzas armadas, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones** que prevé el artículo 29 constitucional como causas de suspensión de garantías.

171. Por tanto, es claro que el constituyente permanente no reservó una facultad exclusiva al Poder Legislativo para normar la actuación de las fuerzas

⁶⁴ **Artículo 129.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediateamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas."



armadas y las políticas públicas en materia de seguridad pública, **sino que estas últimas se ejercen en conjunción entre el Poder Ejecutivo Federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión.**

172. Esto se debe precisamente a la excepcionalidad que debe regir en su interacción, sin que deba normalizarse su participación, pues **no puede tener una vocación de permanencia.**

• **Reforma al artículo quinto transitorio constitucional en materia de Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós**

173. Como lo precisamos, el **artículo quinto transitorio** de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve fue reformado recientemente en la modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de noviembre de dos mil veintidós.

174. El objetivo de ese cambio en la norma transitoria fue principalmente el de ampliar los plazos de la intervención militar en labores de seguridad pública durante cuatro años más al periodo original, es decir, que será por el plazo de nueve años, y no de cinco, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, a partir de la cual, el Presidente de la República podría disponer de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública, en tanto se consolida la implementación de la Guardia Nacional.

175. Asimismo, la reciente reforma reitera los fundamentos que deben regir la función castrense en las tareas de seguridad pública; exige una mayor capacitación de orden civil; puntualiza una dinámica más profunda en la rendición del informe presidencial para que el Poder Legislativo pueda evaluar, a través de un dictamen, los resultados de la participación militar, que permitan identificar las entidades que ya no requerirán la presencia de las fuerzas armadas y emitirá las recomendaciones relativas que el Ejecutivo estará obligado a atender e informar sobre ello, además de los informes que en torno a dicha intervención deben rendir las entidades federativas.



176. A partir de lo anterior, es patente que esta última reforma de ninguna manera deja sin efectos el acuerdo impugnado, pues no limita su aplicación, ni su vigencia, por lo que continuará su plena operatividad en tanto no concluya el periodo inicial por el que fue creado, o se emita otro que lo sustituya.

177. El contenido vigente del referido **artículo quinto transitorio** es el siguiente:

"Quinto. Durante los nueve años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública. Conforme a los términos planteados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esa participación deberá ser:

"I. Extraordinaria, de tal manera que se acredite la absoluta necesidad, que sea temporal y solicitada de forma expresa y justificada por la autoridad civil;

"II. Regulada, para que cumpla con un estricto apego al orden jurídico previsto en esta Constitución, en las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma;

"III. Fiscalizada, de manera que exista la constante revisión o supervisión del funcionamiento institucional a través de la rendición de cuentas, y

"IV. Subordinada y complementaria, de forma tal que las labores de apoyo que la Fuerza Armada preste a las instituciones de seguridad pública solo puedan realizarse en su auxilio o complemento, y se encuentren fundadas y motivadas.

"La Fuerza Armada permanente realizará las tareas de seguridad pública con su organización y medios, y deberá capacitarse en la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución.

"Las acciones que lleve a cabo la Fuerza Armada permanente, en ningún caso tendrán por objeto sustituir a las autoridades civiles de otros órdenes de



gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximir a dichas autoridades de sus responsabilidades.

"El Ejecutivo Federal presentará al Congreso de la Unión un informe semestral sobre el uso de la facultad anterior, proporcionando los indicadores cuantificables y verificables que permitan evaluar los resultados obtenidos en el periodo reportado en materia de seguridad pública, y corroborar el respeto a los derechos humanos y a los de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

"Para el análisis y dictamen de los informes establecidos en el párrafo anterior, en un plazo no mayor a sesenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, y hasta la conclusión del plazo señalado en el primer párrafo, se integrará una comisión bicameral, en los términos que acuerden los órganos de dirección política de las Cámaras del Congreso de la Unión.

"La comisión se reunirá cada que la convoque su directiva; para la emisión del dictamen semestral convocará, si así lo requiere, a los titulares de las secretarías de Gobernación, de Seguridad y Protección Ciudadana, de Defensa Nacional y de Marina. El dictamen evaluará el cumplimiento de las condiciones establecidas en el primer párrafo del presente artículo para la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública y deberá señalar aquellas entidades federativas donde deje de ser requerida la presencia permanente de las Fuerzas Armadas en esas labores. Asimismo, contendrá las recomendaciones que contribuyan al cumplimiento del plazo establecido en ese mismo párrafo.

"La comisión bicameral remitirá a cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión los dictámenes semestrales, para su discusión y aprobación. Una vez aprobados se remitirán al Ejecutivo Federal, el que deberá informar de la atención que brindó a las recomendaciones emitidas.

"La Cámara de Senadores, al analizar y aprobar los informes anuales que sobre las actividades de la Guardia Nacional le rinda el Ejecutivo Federal, evaluará la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública, realizadas al amparo del presente artículo transitorio, a fin de garantizar que a la conclusión del plazo señalado en el párrafo primero del mismo la Fuerza



Armada permanente concluya su participación en labores de seguridad pública, y la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública asuman a plenitud las facultades establecidas en el artículo 21 de esta Constitución.

"Las personas titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas remitirán anualmente a las correspondientes legislaturas locales y al Consejo Nacional de Seguridad Pública la evaluación integral, en una perspectiva de seis años, contados a partir de la entrada en vigor de la reforma al presente artículo transitorio, del programa señalado en el Artículo Séptimo transitorio. Los resultados de esas evaluaciones serán la base para los ajustes del referido programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes."

178. Asimismo, el **régimen transitorio de esta última reforma constitucional**, indica lo siguiente:

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

"Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Consejo Nacional de Seguridad Pública determinará el grado de avance en el diagnóstico y los programas señalados en el Artículo Séptimo transitorio del Decreto de fecha 26 de marzo de 2019 en materia de Guardia Nacional, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el segundo párrafo de dicho transitorio. A partir del ejercicio fiscal 2023 el Ejecutivo Federal establecerá un fondo permanente de apoyo a las entidades federativas y municipios destinado al fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública. Dicho fondo se establecerá de forma separada e identificable respecto de cualquier otro ramo o programa destinado a otros propósitos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y no podrá ser inferior en términos porcentuales al incremento que reciba la Fuerza Armada permanente y la Guardia Nacional para tareas de seguridad pública cada año. Los recursos de dicho fondo no podrán ser utilizados para otro fin. El fondo a que se refiere el párrafo anterior se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Hasta un veinticinco por ciento de dicho fondo se asignará a las entidades federativas con mejores resultados en materia de seguridad



pública, conforme los indicadores que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública. En adición a los recursos federales establecidos en el presente artículo transitorio, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas establecerán anualmente un fondo de apoyo a las instituciones de seguridad pública de los municipios, en especial aquellos con menor población o mayor grado de marginación. Los recursos que se asignen por cada entidad federativa deberán ser al menos en una proporción uno a uno respecto de los recursos federales a que se refiere este mismo artículo transitorio. Las partidas presupuestales a que hacen referencia los párrafos anteriores no se exceptuarán de la transparencia y fiscalización superior por razones de seguridad nacional y deberán ser utilizadas de conformidad con lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"**Tercero.** Los procedimientos en trámite y pendientes de resolución en el Poder Judicial de la Federación a la entrada en vigor de este Decreto, se continuarán sustanciando hasta su resolución de fondo sin sobreeserse por cambio en la norma impugnada, y se resolverán conforme al régimen jurídico vigente al momento de su presentación."

179. Como podemos apreciar del **artículo tercero de este régimen transitorio**, la intención del Constituyente fue preservar la habilitación constitucional y la continuidad de la aplicación del acuerdo impugnado.

VIII.6. Marco constitucional de excepcionalidad sobre la intervención de la fuerza armada permanente en labores de seguridad pública

180. Como lo precisamos anteriormente, el acuerdo impugnado se emitió con base en lo dispuesto por el artículo **quinto transitorio** del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.⁶⁵

⁶⁵ **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.



181. Dicho precepto transitorio establece que **durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto**, en tanto la *Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial*, el Presidente de la República podrá disponer de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública de manera **extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria**.

182. Como podemos apreciar, la norma transitoria de referencia dispuso de distintas exigencias para la implementación de la fuerza castrense en tareas que constitucionalmente no le corresponden.

183. La razón de exigir tales condiciones en la propia Constitución radica precisamente en la **excepcionalidad de la participación de las fuerzas militares en tareas de corte estrictamente civil, como lo es la seguridad pública**.

184. Para hacerlo, debemos tomar en consideración algunas de las implicaciones de la **militarización –aun en supuestos provisionales– de la seguridad pública**, así como los pronunciamientos más relevantes que al respecto ha emitido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

185. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha examinado la intervención de las **fuerzas armadas permanentes** (entendidas como la conjunción del Ejército, Armada y Fuerza Aérea) **en tareas de seguridad pública**.

186. Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 1/96**,⁶⁶ en donde varios miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Dipu-

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."

⁶⁶ La acción de inconstitucionalidad 1/96, promovida por varios miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados en contra del artículo 12, fracciones III y IV de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco. Se declaró la validez de la norma impugnada en la sesión correspondiente al cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón (ponente), Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia,



tados promovieron la demanda en contra del **artículo 12, fracciones III y IV, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

187. Entre las cuestiones controvertidas la parte actora esgrimió que el problema de seguridad pública es una cuestión toral que debe ponérsele especial atención, porque está encaminada directamente desde la prevención hasta la mejor persecución de conductas delictuosas con la suma de esfuerzos coordinados entre las instituciones u organismos encargados de ella.

188. Pero que no se debían contemplar dentro de esas funciones a la Secretaría de la Defensa Nacional, ni a la Secretaría de Marina, razón por la cual su inclusión en aquella norma impugnada dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública –alegó la parte actora–, carecía de justificación y sustento, por lo que era contraria al Texto Constitucional.

189. Al respecto, el Tribunal Pleno, al declarar **infundados** los argumentos de la parte actora y declarar **válida** la norma impugnada, consideró como un hecho notorio en la sociedad de aquella época (mil novecientos noventa y seis) la proliferación de delitos como: robo con violencia a casas habitación y negocios, robo de vehículos y en la vía pública, aun durante el día y con lujo de violencia, homicidios intencionales, narcotráfico, contrabando, secuestro, que se producen reiteradamente en detrimento de los gobernados.

190. En dicha ejecutoria se resolvió que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada tienen, dentro de sus atribuciones constitucionales y legales, una multiplicidad de funciones directa e indirectamente relacionadas con la seguridad pública. El Pleno explicó que **la interpretación histórica y teleológica del artículo 129 constitucional no llevaba a la conclusión de que el Ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles.**

Román Palacios, Ministra Sánchez Cordero, Ministro Silva Meza y Ministro presidente Aguinaco Alemán.



191. El Pleno acotó que la intención del legislador constituyente se dirigió a establecer que cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar ésta pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles. **En tiempo de paz, los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia.**

192. Dentro de nuestro sistema jurídico: **a)** el referido tipo de intervención se encuentra circunscrito al orden constitucional, lo que supone, por un lado, el más escrupuloso respeto a los derechos fundamentales; **b)** que las acciones de auxilio y apoyo deben condicionarse necesariamente a que exista dicha petición expresa; y **c)** que tal intervención no puede usurpar la esfera de competencia de esas autoridades.

193. También el Pleno explicó que dentro de las funciones que tienen conexión exacta con la disciplina militar, se encuentran la de auxiliar a las autoridades civiles cuando, por las circunstancias del caso, requieren de la fuerza militar para salvaguardar la seguridad interior de la Nación.

194. De acuerdo con el criterio asumido en dicho precedente, las fuerzas armadas del país se encuentran supeditadas a una autoridad civil de elección popular que tiene el doble carácter en nuestro sistema constitucional, de jefe de Estado y de gobierno, brindando la unidad y concentración de la dirección del instituto armado en este funcionario, quien tendrá la responsabilidad legal de aplicar el uso de la fuerza militar cuando las circunstancias del país lo exijan.

195. En dicho precedente este Alto Tribunal explicó que la suspensión de garantías que prevé el artículo 29 constitucional **no es el único caso y la única condición para que el titular del Poder Ejecutivo pueda auxiliarse del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.** Esto, porque la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones, pero de suyo excepcionales que, **a juicio del Presidente de la República, no justifiquen la suspensión de garantías, pero sí la intervención de una fuerza estatal que, efectivamente, pueda coadyuvar a salvaguardar el orden constitucional.**

196. Las fuerzas armadas están facultadas constitucionalmente para actuar, acatando órdenes del Presidente de la República, bajo su más estricta respon-



sabilidad, cuando, sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características, que **de no enfrentarse de inmediato por las fuerzas armadas, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones.**

197. En ese supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el Texto Constitucional, y por algún motivo se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten los derechos fundamentales estableciendo, incluso a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.

198. Suspender las garantías puede propiciar una grave afectación a los gobernados en los valores de la vida y de la libertad, lo que notoriamente es contrario a la comunidad y a la justificación de la intervención de las fuerzas armadas que es, precisamente, servirlos. De ahí que, dentro de lo posible, deba evitarse caer en ese extremo y propiciar medidas que hagan posible superar la situación aun con el auxilio de las fuerzas armadas, pero sujetas al respeto absoluto a los derechos fundamentales y con adhesión a las autoridades civiles.

199. Las fuerzas armadas no pueden actuar automáticamente, sino en estricto auxilio a las autoridades civiles y siempre y cuando se solicite expresamente su apoyo. Esto significa que las fuerzas armadas no pueden, por sí mismas, intervenir en asuntos de la competencia de las autoridades civiles

200. Es imprescindible que se requiera su participación, pero habiéndose cumplido ese requisito, será necesario que en las operaciones en las que intervinieran estén subordinadas a las autoridades civiles, y además, ajustarse al estricto marco jurídico, previsto en la Constitución, las leyes emanadas de ella y los tratados internacionales celebrados por México.

201. Incluso este Tribunal Pleno sostuvo que no sólo es constitucional la participación de las fuerzas armadas en auxilio o apoyo de las autoridades civiles, sino necesaria para salvaguardar el orden jurídico emanado de la propia Ley Fundamental.



202. De la referida acción de inconstitucionalidad derivó, entre otras, la jurisprudencia de rubro: "EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)."⁶⁷

203. Sin embargo, el hecho de que la intervención de las fuerzas armadas permanentes en tareas de seguridad pública se considerara constitucional, no implica invisibilizar que pueden producirse efectos nocivos.

204. Además de la ya referida **acción de inconstitucionalidad 1/96**, destaca la **acción de inconstitucionalidad 6/2018** y sus acumuladas **8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018** resueltas por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶⁸

205. En tal asunto se controvertió la emisión de la denominada **Ley de Seguridad Interior**, y como cuestión previa el Pleno destacó que la inseguridad lacerante a la que se enfrentaba México en esa época (dos mil dieciocho), se ha hecho cada vez más aguda y compleja, principalmente por la presencia de la delincuencia organizada, pues su poder económico y su poder de fuego son un desafío que requiere y exige un enorme fortalecimiento de nuestras instituciones y una estrategia integral para enfrentarlo.

⁶⁷ La jurisprudencia P./J. 38/2000, derivada de la acción de inconstitucionalidad 1/96, resuelta por el Pleno en la sesión correspondiente al cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis por unanimidad de once votos, se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo XI, abril de 2000, página 549, Registro digital: 192080.

⁶⁸ La acción de acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 la resolvió este Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al quince de noviembre de dos mil dieciocho por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Franco González Salas con precisiones, Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, Ministra Piña Hernández con precisiones, Ministros Medina Mora I. (Encargado del engrose) con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con precisiones, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su tema A, denominado "CUESTIONAMIENTOS A LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR EN SU INTEGRIDAD", en su tema A.1., denominado "Competencia constitucional del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad interior", consistente en determinar que el Congreso de la Unión no es competente para legislar en materia de seguridad interior. El Ministro Pardo Rebolledo (ponente) votó en contra. La Ministra Luna Ramos se ausentó durante esta votación.



206. Ante la debilidad institucional de los cuerpos policíacos estatales y municipales para hacer frente a esta apremiante situación, ha propiciado que las fuerzas armadas coadyuven con las fuerzas civiles en tareas de seguridad pública.

207. Al respecto, el Pleno determinó que resultaron fundados los conceptos de invalidez relativos a que la ley impugnada excedía materialmente la competencia constitucional otorgada al Congreso para legislar en materia de seguridad nacional, por lo que dicha norma fue declarada **inválida**.

208. El Pleno resolvió que la norma controvertida distribuía facultades entre la Federación, entidades federativas y los Municipios, sin que exista una habilitación constitucional expresa para hacerlo. **La seguridad nacional, en su vertiente de seguridad interior, es una facultad exclusiva del orden federal; no es una facultad concurrente.**

209. Por tanto, el Congreso no puede distribuir facultades que corresponden de forma exclusiva al orden federal entre entidades federativas y Municipios. En este sentido, **se declaró inconstitucional la norma**, al exceder y convertir en concurrente a una competencia que solamente pertenece a la Federación. No se colmaron los supuestos de excepcionalidad y temporalidad que deben regir en la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, pues la norma en cuestión creó un esquema permanente de participación de éstas.

210. Sin embargo, el propio Pleno acotó que **las razones de inconstitucionalidad de la ley examinada no permitían concluir que las fuerzas armadas se encuentran vedadas de ejercer funciones relacionadas con la seguridad pública.**⁶⁹

⁶⁹ En los párrafos 148 a 150 de ese proyecto, literalmente se precisó:

"(148.) La seguridad nacional en su vertiente de seguridad interior es una facultad exclusiva del orden federal; no es una facultad concurrente. Por tanto, el Congreso no puede distribuir facultades que corresponden de forma exclusiva la orden federal entre entidades federativas y Municipios.

"(149.) En este sentido, la ley es inconstitucional ya que se excede y convierte en concurrente a una competencia que solamente pertenece a la Federación.

"(150.) Ahora bien, las razones que sostienen la inconstitucionalidad de la ley no permiten concluir que las fuerzas armadas se encuentran vedadas de ejercer funciones relacionadas con la seguridad pública."



211. De la interpretación de los referidos artículos 21, 89 y 129 constitucionales, se puede reconocer que hay ciertos casos en que las fuerzas armadas pueden intervenir en seguridad pública, pero de manera excepcional, en auxilio de las autoridades civiles y de forma temporal.

212. Esta Suprema Corte destacó que, de conformidad a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el uso de fuerzas militares se permite para atender problemas de seguridad ciudadana, siempre y cuando siga una lógica de último recurso y se encuentre limitada por ciertos parámetros.

213. De igual forma, el Pleno señaló que en el *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, en donde se determinó la responsabilidad internacional del Estado por la detención arbitraria y tratos crueles y degradantes a los que fueron sometidas las víctimas, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables.

214. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que la posibilidad de otorgar a las fuerzas armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho.

215. Por ello, la intervención militar **debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta que el régimen de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.**⁷⁰

216. Asimismo, el Pleno precisó que mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana se encuentran por disposición constitucional expresa reservados primordialmente a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente las fuerzas armadas intervengan en tareas de seguridad su participación debe ser: **a) extraordinaria**, de manera que toda intervención resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en

⁷⁰ Serie C No. 220. Corte IDH. Caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.



las circunstancias del caso; **b) subordinada y complementaria** a los labores de los cuerpos de seguridad civiles; **c) regulada** mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad; y **d) fiscalizada**, por órganos civiles competentes e independientes.

217. En este sentido, en el referido precedente el Pleno explicó que **el Estado Mexicano puede contar con una fuerza policial bajo mando civil que puede apoyarse en las capacidades de las instancias militares**. No es la naturaleza o entrenamiento de un militar lo que limita su actuación en la vida diaria de un Estado democrático, sino **las atribuciones que le son encomendadas y su finalidad**.

218. De lo anterior, puede concluirse que el debate sobre la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública aún sigue vigente.

219. Otra aproximación sobre la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, se encuentra en la sentencia emitida el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el *Caso Alvarado Espinoza y otros contra México*, en donde se declaró la responsabilidad del Estado por la desaparición forzada de las víctimas en el marco de un operativo militar en tareas de seguridad pública en el Estado de Chihuahua.⁷¹

220. En dicha ejecutoria se hizo un análisis sobre **la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad ciudadana**, en donde se determinó que, por su naturaleza y complejidad, el crimen organizado en sus distintas formas constituye por sí mismo una grave amenaza para la comunidad internacional, toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción.

⁷¹ Serie C No. 370. Corte IDH. Caso *Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018.



221. No obstante –acotó la Corte Interamericana–, para enfrentar dicha problemática es preciso que los Estados actúen en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos.

222. Lo anterior implica que en la adopción de medidas frente a quienes se presume que atentan en contra de la seguridad interna o del orden público, los Estados no pueden invocar la existencia de situaciones excepcionales como medio para suprimir o denegar derechos garantizados por la convención, desnaturalizarlos o privarlos de contenido real, o como justificación para practicar o tolerar actos contrarios a normas imperativas de derecho internacional, tales como la tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, entre otras graves violaciones.

223. La Corte Interamericana retomó que en el *Caso Montero Aranguren y otros Vs. Venezuela*, en donde se determinó la responsabilidad del Estado por la ejecución extrajudicial de treinta y siete reclusos por parte de elementos de la Guardia Nacional y de la policía, estableció que si bien los Estados partes de la convención podrían desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que **el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.**⁷²

224. El Tribunal Interamericano señaló que la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que **el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.**

⁷² Serie C No. 150. Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006.



225. Asimismo, indicó que puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos y recordó lo señalado por los Relatores Especiales de la Organización de las Naciones Unidas sobre tortura, sobre ejecuciones extrajudiciales y sobre independencia de Jueces y abogados, en el sentido de que *"las funciones de investigación de la policía judicial [o ministerial] deberían estar a cargo de un entidad civil."*

226. Lo anterior –señaló–, fue reiterado también en el *Caso Osorio Rivera Vs. Perú*, en donde se estableció la responsabilidad del Estado por la desaparición de la víctima por parte de elementos que viajaban en una patrulla militar para verificar si se trataba de una persona relacionada con el terrorismo.

227. Las precisiones del Tribunal Interamericano respondieron al supuesto de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles.⁷³

228. La Corte Interamericana enfatizó que existe consenso de organismos internacionales en señalar en que **la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles.** Por tanto, concuerdan en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público.

229. Asimismo, el referido Tribunal Interamericano reiteró que el Estado debe brindar recursos sencillos y expeditos para denunciar la violación de los derechos humanos, así como que tales denuncias deben ser ventiladas ante la jurisdicción ordinaria y no militar, las cuales deberán ser efectivamente investigadas, y sancionados los responsables.

⁷³ Serie C No. 274. Corte IDH. Caso *Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013.



230. No sobra recordar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de dos mil dieciséis señaló que en la región, y específicamente en México, **la experiencia demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna en general viene acompañada de violencia y graves violaciones a los derechos humanos**, situación agravada por la impunidad que prevalece en estos casos respecto de los agentes militares involucrados.

231. La Comisión recomendó a México desarrollar un plan para el retiro gradual de las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública, fortalecer a las fuerzas policiales, adoptar una Ley General Sobre Uso de la Fuerza y crear un mecanismo de rendición de cuentas ante el uso de la fuerza letal.

232. En su último informe de seguimiento de dos mil diecinueve, la Comisión encontró que, si bien normativamente la Guardia Nacional fue concebida como un órgano civil con funciones policiales, **su composición transitoria con personal y estructura de tipo militar podría implicar duda sobre su naturaleza civil y la desmilitarización de la seguridad pública.**

233. La Comisión ha recordado la exigencia de políticas públicas sobre seguridad y lucha contra el crimen que prioricen el funcionamiento de una estructura institucional eficiente desde un enfoque de derechos humanos. Igualmente, la Comisión alentó al Estado Mexicano en la implementación de medidas de rendición de cuentas de los operativos de seguridad pública que respondan a los estándares internacionales y las recomendaciones en la materia.

234. Lo expuesto en este apartado revela que tanto para esta Suprema Corte como para la Corte Interamericana de Derechos Humanos es posible que las fuerzas armadas participen en tareas de seguridad pública. **Sin embargo, únicamente debe ocurrir ante situaciones extraordinarias que deben quedar plenamente justificadas, pues su intervención no puede tener una vocación de permanencia.**

235. Lo anterior, porque la militarización de la seguridad pública implica que, contrario a lo dispuesto por el artículo 21, párrafo décimo, de la Constitución, la seguridad pública no estará a cargo de una institución de carácter civil. Este Tribunal Pleno entiende que lo anterior fue lo que llevó al legislador consti-



tuyente a facultar al Presidente de la República a usar las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública **siempre que se hiciera de manera extraordinaria, subordinada, y complementaria, regulada y fiscalizada.**

236. Hechas las anteriores precisiones sobre las facultades legislativas del Congreso de la Unión y reglamentaria del Ejecutivo Federal, el principio de federalismo y las funciones estatales en materia de seguridad pública, la problemática de seguridad pública en el país, abordadas las implicaciones de la participación de las fuerzas armadas permanentes en las tareas de seguridad pública, examinada la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional, lo que corresponde es analizar el contenido del acto impugnado.

VIII.7. Análisis del Acuerdo controvertido

237. Establecido el parámetro de regularidad que rige el presente asunto, corresponde examinar las particularidades del caso concreto.

238. En principio, es necesario precisar **lo que es materia de estudio en las controversias constitucionales.** Al respecto, al resolver la controversia constitucional **209/2021**,⁷⁴ la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que es importante tener en cuenta que a raíz de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno al Poder Judicial de la Federación, se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para significar, entre otras cuestiones, que **los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional.**⁷⁵

⁷⁴ La controversia constitucional 209/2021 la resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión correspondiente al primero de junio de dos mil veintidós por cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

⁷⁵ **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: ...



239. Destacó que la reforma no alteró la naturaleza de las controversias constitucionales. Es decir, que este medio de control sigue ocupándose medularmente de analizar cuestiones relacionadas con el **principio de división de poderes** y la **Cláusula Federal**, pero pueden estar tan íntimamente ligadas con afectaciones a derechos humanos que también podrán estudiarse en relación con estos últimos.

240. Lo anterior, además es congruente con una interpretación sistémica de los artículos 1o., tercer párrafo, y 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, en caso de que un órgano plantee argumentos en los que aduce que la presunta invasión competencial le impide realizar las tareas que en su ámbito de competencias corresponden a la protección de derechos humanos, es posible analizar tales argumentos en esta vía de control constitucional.

241. Es decir, la previsión de analizar violaciones a derechos humanos en este medio de control no desnaturaliza ni cambia la esencia de las controversias constitucionales, sino que permite realizar una interpretación integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que tome en cuenta que el ejercicio de facultades por parte de las autoridades conlleva normalmente implicaciones en el goce de los derechos humanos.⁷⁶

242. Esto significa que al efectuar el análisis de la norma general, acto u omisión cuya invalidez se reclame deben ser examinados los planteamientos relacionados con alguna afectación directa a la Constitución. Lo que incluye, por la relevancia en el estudio de este asunto, aspectos de **fundamentación y motivación** a que se refiere el artículo 16 constitucional, desde luego, al tener co-

"En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. ..."

⁷⁶ **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."



nexión con el planteamiento de invasión de competencias, por lo que, previo a examinar la regularidad constitucional de la fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, es oportuno **clarificar su clasificación jurídica**.

243. Como estableció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **controversia constitucional 90/2020**,⁷⁷ el **acuerdo controvertido, el cual también fue analizado en ese asunto, es una norma general** pues reúne las características de *generalidad, abstracción e impersonalidad* que revisten ese tipo de disposiciones.

244. En efecto, dicho acuerdo es **general**, porque como acto jurídico no desaparece después de su aplicación, sino que tiene una pervivencia vinculada al propio periodo al que se sujetó su contenido, esto es, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades, e implantación territorial, sin que pueda exceder de cinco años a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

245. Esto es, la generalidad del acuerdo impugnado implica su permanencia después de su aplicación, y deberá aplicarse cuantas veces se actualice el supuesto ahí previsto, relativo a la necesidad de que la fuerza armada permanente auxilie a la policía civil que es la Guardia Nacional, lo que significa que el acuerdo deberá aplicarse de manera reiterada hasta la obtención de su finalidad que es la implementación de esa institución civil de nueva creación o hasta el agotamiento de su vigencia.

246. El acuerdo impugnado es **abstracto e impersonal**, porque prevé un número indeterminado e indeterminable de ocasiones en las que deberá aplicarse y sus efectos se irradian a toda la población, esto es, a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.

247. Precisamente esas características que se distinguen del acuerdo impugnado, aun cuando es emitido por el titular del Poder Ejecutivo, permiten

⁷⁷ *Supra* cita 28.



categorizarlo como una **norma general** y a partir de esa naturaleza es que se emprenderá el estudio de los planteamientos formulados en este asunto.

248. Una vez fijado lo anterior, **procede efectuar el estudio del acuerdo** que nos ocupa con base en los conceptos de invalidez planteados por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.

249. Como se establece al inicio de este considerando, son **infundados los distintos conceptos de invalidez** hechos valer por la parte actora. Para explicar la postura que fundamenta esta afirmación, en principio es necesario efectuar un análisis comparativo entre el **artículo quinto transitorio** de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve y el **Acuerdo impugnado**:

"Reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, artículos transitorios

"Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República **podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.**

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

"Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, **las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley,** con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente."

"Acuerdo controvertido, publicado el once de mayo de dos mil veinte

"Primero. Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, **durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años** conta-



dos a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

"**Segundo.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, **realizará las funciones que se le asignen** conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la **Ley de la Guardia Nacional.**

"**Tercero.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y **observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.**

"**Cuarto.** Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

"**Quinto.** Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda."

250. Como se aprecia de la comparación presentada, **el Ejecutivo Federal acató lo previsto en esa disposición constitucional transitoria pues reiteró cada uno de sus conceptos centrales para dar cumplimiento a esa reforma.** No podía ser de otra manera atendiendo a la función ejecutiva que corresponde desarrollar el Presidente de la República frente a la emisión de esa reforma de gran importancia en materia de seguridad pública.

251. Esto es así porque el artículo **quinto transitorio** de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación constituye **una facultad asignada por el Constituyente** que el Ejecutivo desarrolló con apoyo en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual **establece una obligación dual** al Presidente de la República: **a)** ejecutar



las leyes que expida el Congreso de la Unión; y **b)** a través de esa función anterior, proveer su exacta observancia en la esfera administrativa.⁷⁸

252. Precisamente siguiendo el contenido de la referida disposición transitoria, en el **acuerdo controvertido** el titular del Poder Ejecutivo Federal dispuso que la fuerza armada permanente del país se coordine con la autoridad civil del secretario de Seguridad y Protección Ciudadana **para brindar su apoyo en las actividades de la Guardia Nacional**, que es un cuerpo policial **civil** en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos anteriormente transcrito.

253. Como se adelantó, de la lectura del acuerdo en cuestión se aprecia que se invocaron como **fundamento** de la emisión de ese acto los artículos 89, fracción I, de la Constitución y el citado quinto transitorio de la reforma constitucional de dos mil diecinueve que precisamente lo facultan **para aplicar la disposición constitucional**.⁷⁹

254. Como **motivos** para la emisión del acuerdo, el titular del poder Ejecutivo Federal destacó esa reforma constitucional, así como la consecuente emisión de la Ley de la Guardia Nacional y al respecto señaló que dicha institución de seguridad pública de carácter civil **requiere de un periodo de implementación para cumplir cabalmente con las funciones a su cargo**.

255. Lo anterior, sin lugar a duda corresponde íntegramente con la razón en la que el Constituyente sustentó la decisión de **que las autoridades castrenses contribuyan en las labores de seguridad pública** que son exclusivas de las autoridades civiles, específicamente de la Guardia Nacional.

⁷⁸ **Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

"I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

⁷⁹ **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."



256. En esa misma línea argumentativa, en el acuerdo se hizo énfasis en que **la seguridad pública es un deber primario** a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por lo que destacó como imprescindible el garantizar a la población el cumplimiento de dicha obligación del Estado.

257. Asimismo, se precisó que las funciones a desempeñar por las fuerzas armadas serán **las que les asigne la autoridad civil** en tareas de seguridad pública, de entre las previstas en determinadas fracciones del referido **artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional**.

258. Este aspecto es especialmente relevante porque las autoridades castrenses tienen asignadas tareas bien delimitadas dentro de un marco normativo determinado para lo cual fue habilitado el Poder Ejecutivo en la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve, lo que significa que las funciones de la fuerza armada permanente no derivan de una actividad de hecho, sino a partir de tres escenarios fundamentales:

a) Una disposición constitucional que comprende su intervención precisa dentro de la función de la seguridad pública a través de una habilitación específica en ese sentido para el Poder Ejecutivo;

b) Un acuerdo general emitido por el Presidente de la República en donde ejerce esa habilitación constitucional que precisa la forma en que dicha intervención castrense tendrá lugar; y

c) Un conjunto de normas asociadas que brindan estructura a la función de seguridad pública que emprenderán los elementos castrenses, cuya aplicación deriva del propio acuerdo presidencial emitido para cumplir con su habilitación constitucional en esa materia.

259. De esta forma, la intervención de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública cuenta con una instrucción general por parte del Presidente de la República, quien ejerce la titularidad de esas fuerzas, lo cual cuenta con suficiente soporte normativo y constitucional, de manera que **esas**



tareas las desarrollan no a través de una actividad de hecho, sino en virtud de un marco legal expreso que ahora brinda seguridad jurídica a esa forma de intervención.

260. La ausencia de un conjunto normativo expreso sobre dicha intervención militar sí permitiría cuestionar la facultad de las fuerzas armadas para participar en tareas generales de seguridad pública, lo que podría incluso afectar la legalidad de sus funciones en el contexto del ámbito penal.

261. En el marco constitucional vigente, la existencia del acuerdo impugnado permite que las tareas desplegadas por los elementos castrenses se desarrollen en un Estado de legalidad, máxime cuando su actividad está supeditada a la exigencia constitucional de que sea el Presidente de la República quien autorice a los elementos castrenses a realizar ese tipo de funciones.

262. Esto es, el acuerdo aporta garantías que brindan seguridad jurídica y constituyen un claro avance en la intervención ordenada y efectiva de las fuerzas armadas en la seguridad pública, sin invadir las funciones de procuración o administración de justicia que compete desarrollar a otros de tipo de autoridades.

263. En ese sentido, en el artículo **tercero del acuerdo** se determinó que la intervención ordenada se regirá por la estricta **observancia y respeto a los derechos humanos** en acatamiento con artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e indicó que debe ceñirse a lo establecido en la **Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos de la materia.**⁸⁰

264. En sintonía con lo anterior, estableció que las tareas que desarrollen las fuerzas castrenses armadas con motivo de esa instrucción **estarán bajo la supervisión del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.**

⁸⁰ **Tercero.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia."



265. Esta atribución no puede comprenderse asignada a una autoridad distinta a la civil, por dos motivos: **primero**, porque los artículos quinto y sexto transitorios de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve no condicionaron la aplicación de los mecanismos de control de naturaleza castrense, en **segundo lugar**, porque previamente destacó que la fuerza armada contribuiría en las funciones de seguridad pública encomendadas a la Guardia Nacional como autoridad civil.⁸¹

266. En ese sentido, de manera expresa **instruyó al secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y Marina** con el propósito de definir la forma en que las actividades de la fuerza armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional que es un cuerpo policial civil.

267. En cuanto a la **temporalidad** de la participación armada ordenada, acotó la duración de la intervención militar en tareas de seguridad pública **al periodo de consolidación del cuerpo policial civil**, y siguiendo la instrucción legislativa contenida en el citado artículo **quinto transitorio**, precisó que **esa participación no excedería del plazo de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional** en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve.

268. Ese aspecto temporal no se acota con la reforma constitucional de dieciocho de noviembre de dos mil veintidós al citado **artículo quinto transito-**

⁸¹ **"Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."

"Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente."



rio, sino que se extiende y, por ende, ante su pervivencia, se habilita su análisis a pesar de esa modificación constitucional.

269. En el propio **acuerdo impugnado** el titular del Poder Ejecutivo señaló que la participación de la fuerza armada permanente sería de manera **extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria** de la labor civil de seguridad pública a cargo de la Guardia Nacional, lo cual es perfectamente compatible con la disposición contenida en el citado artículo **quinto transitorio**.

270. De esta forma, dadas las particularidades del caso, una posible declaratoria de inconstitucionalidad del acuerdo podría afectar de forma negativa las garantías que el Constituyente y el Congreso de la Unión establecieron cuando permitieron temporalmente la intervención de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública. Este acuerdo, por sus características, constituye además un límite para que el Ejecutivo Federal, establezca los alcances y las modalidades en el ejercicio de esta facultad, que le fue atribuida de forma extraordinaria y, se reitera, temporal.

271. Por lo hasta aquí expuesto, queda en evidencia lo **infundado** de los conceptos de invalidez hechos valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.

• El acuerdo impugnado no vulnera los principios de división de poderes ni de reserva de ley, en relación con la seguridad pública, ni afecta la competencia de las autoridades estatales

272. Lo anterior, porque el propio Poder Constituyente **facultó expresamente al Presidente de la República** para hacer uso de las fuerzas castrenses en tareas de **seguridad pública** dentro de un plazo perentorio a partir de **determinados fundamentos que justifican esa excepcionalidad** y que son compatibles con la doctrina constitucional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

273. Precisamente como se desarrolló en el apartado relativo al **marco de la seguridad pública en el país**, se trata de una función **concurrente** en los tres niveles de gobierno de conformidad con el artículo 21, párrafos noveno y déci-



mo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸² la cual es atendida a nivel federal por la Guardia Nacional.⁸³ para conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el que se reconoce el desarrollo de esa función de forma coordinada acorde con el artículo 115, fracciones III, inciso h), y VIII, de la propia Constitución.⁸⁴

274. En uso de las facultades conferidas en el artículo 73, fracciones XIV y XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸⁵ el Consti-

⁸² **Artículo 21.** ...

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: ..."

⁸³ El artículo 5 de la Ley de la Guardia Nacional establece lo siguiente:

Artículo 5. El objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios."

⁸⁴ **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: ...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e ...

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará los órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

"El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente. ...

⁸⁵ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

" ...

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.



tuyente no sólo legisló en materia de Guardia Nacional al realizar la reforma constitucional al citado artículo 21 de ese ordenamiento fundamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, también dispuso la habilitación constitucional al Presidente de la República para que hiciera uso de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública mientras se consolida la implementación de la Guardia Nacional.

275. Específicamente se facultó a las fuerzas militares a desarrollar las funciones que en materia de seguridad pública corresponden a la Guardia Nacional conforme al artículo 9, fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV, de su ley especial.⁸⁶

"...

"XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;

"..."

⁸⁶ **"Artículo 9.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

"I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable;

"II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:

"a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

"b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;

"c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;

"d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación;

"e) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y

"f) En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación; ...

"IX. Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;



276. Dicho precepto se comprende a partir de una lectura conjunta con el artículo **tercero** del mismo acuerdo, en donde se precisa que tales labores realizarán sus labores respetando los derechos humanos regulados por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a las reglas que establece la Ley Nacional sobre del Uso de la Fuerza.

277. Esto significa que los elementos castrenses deberán regular sus funciones con base en la actividad que las autoridades civiles federales desarrollan dentro de las funciones de seguridad pública, por lo que deberán regirse conforme a las disposiciones legales aplicables para impedir que las operaciones militares produzcan escenarios de uso excesivo o letal de la fuerza durante su intervención para garantizar la seguridad de las personas.

"X. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables; [...]

"XIII. Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos;

"XIV. Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;

"XV. Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia;

"XVI. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes; [...]

"XXV. Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes; [...]

"XXVII. Colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

"XXVIII. Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública; [...]

"XXXIV. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales; ..."



278. Como se precisó, la atención al contenido de estos ordenamientos permitirá identificar un marco normativo aplicable sobre el cual ahora las fuerzas armadas deben desplegar su intervención, lo cual resulta necesario atendiendo a que la habilitación constitucional respecto de su participación en tareas de seguridad pública exigía de la instrucción, a través del acuerdo impugnado, por parte del Presidente de la República para desempeñar esa función.

279. Además, la mención a esas normas en el acuerdo impugnado no es limitativa, sino que se entiende que deberá observarse todo el marco normativo aplicable a la seguridad.

280. Cabe precisar que las funciones de seguridad pública en las que se ha habilitado la intervención de las fuerzas militares, se obtiene que están referidas a los siguientes grandes ámbitos:

a) Prevención de delitos

281. La cual constituye una de las funciones primordiales de la seguridad pública y que tiene aplicación en zonas fronterizas, recintos fiscales, parques nacionales, lugares, zonas o espacios considerados como zonas federales, entre otras.

b) Salvaguarda de la integridad de las personas y su patrimonio

282. Lo cual se erige como una exigencia y una garantía que el Estado debe brindar a todas las personas.

c) En materia de detenciones y aseguramiento de bienes relacionados con la comisión de delitos

283. Las fuerzas armadas deben participar no sólo en la detención de las personas a quienes se atribuye la comisión de un delito como lo regula el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸⁷ también sig-

⁸⁷ Específicamente los párrafos quinto a séptimo de ese precepto señalan lo siguiente:



nifica que deben realizar el registro de esa detención, comunicar los derechos constitucionales que asisten a las personas detenidas y ponerlas inmediatamente a disposición de la autoridad ministerial.

284. De igual forma, deben resguardar el lugar de los hechos y la conservación de los indicios relativos conforme a las reglas establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos aplicables.

d) Colaboración con otras autoridades

285. Pueden realizar las siguientes funciones de colaboración: **i)** con autoridades federales la realización de vigilancia, verificación en inspección permitidas en las normas; **ii)** con distintas autoridades en servicios de protección civil, calamidades, alto riesgo o desastres naturales; y **iii)** con autoridades municipales y locales en situaciones de peligro que impliquen violencia o riesgo para garantizar la protección de las personas, evitar la comisión de delitos y preservar la paz y el orden públicos.

286. Así, es posible advertir que el cometido de esas tareas específicas se relaciona estrictamente con aquellas actividades policíacas que las autoridades civiles realizan de manera cotidiana, es decir, no se trata de trabajos excepcionales, ni diseñados específicamente para que puedan desarrollarlos las fuerzas militares.

"Artículo 16. ...

"Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. "Existirá un registro inmediato de la detención.

"Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

"En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley. ..."



287. Dentro de esas actividades, encontramos un catálogo de funciones asociadas con la detención de personas relacionadas con la comisión de delitos, en lo cual, el hecho de que intervengan de manera directa elementos castrenses ante la evidencia de la comisión de un delito, no rompe con la lógica del sistema constitucional de detenciones que impera en materia penal.

288. Esto, porque conforme al artículo 16, párrafo quinto, de la Constitución, cualquier persona, sea autoridad o no, puede llevar a cabo una detención en flagrancia, de manera que no es relevante que sea ejecutada por elementos castrenses, pues se trata de una función que, de suyo, tiene un fundamento jurídico de carácter constitucional.

289. En el otro gran rubro de las funciones autorizadas a la fuerza armada permanente dentro de aquellas que asisten a la Guardia Nacional, es la protección de la ciudadanía, la prevención del delito, el aseguramiento de bienes relacionados con conductas ilícitas, registro de detenciones, lectura de derechos constitucionales a las personas detenidas y colaboraciones específicas con diversas autoridades en aspectos de vigilancia y mantenimiento del orden público, entre otras, las cuales, también constituyen actividades ordinarias de seguridad pública.

290. En efecto, dichas tareas, al ser desarrolladas por elementos castrenses, encuentran una justificación normativa en el **artículo quinto transitorio** de la reforma al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, que encuentra estructura en el **acuerdo impugnado** y el referido precepto 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

291. En ese sentido, **en disenso con lo señalado por el Ejecutivo actor**, la base de la intervención militar no es para desestabilizar el orden constitucional diseñado en materia de detenciones o de prevención del delito, sino que en realidad corresponde a una labor cotidiana en materia de seguridad pública.

292. Así, la autoridad militar realiza una función equivalente a las autoridades civiles en tareas autorizadas dentro de la Ley de la Guardia Nacional, respecto de la cual la actividad operativa y de prevención de delitos que resulta de la mayor relevancia en esta forma de intervención, se desarrolla dentro del marco



establecido en los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

293. Por esta misma razón, las detenciones que se realicen por elementos militares vinculadas con la comisión de delitos se deben entender efectuadas por autoridades habilitadas dentro del ámbito civil, lo cual justifica la validez de todos los actos desarrollados en ese sentido, a partir de la operatividad del acuerdo impugnado, conforme a las reglas establecidas, entre otros, por el Código Nacional de Procedimientos Penales, cuerpo normativo que no pierde vigencia ni ámbito de aplicación.

294. Cabe decir que de ninguna manera el desarrollo de esas funciones específicas implica que las fuerzas militares desarrolles tareas distintas a la seguridad pública, pues no inciden en el ámbito, por ejemplo de la procuración o administración de justicia.

295. Por ello, se trata de funciones particularmente asignadas a elementos castrenses que cuentan con competencia legal para desarrollarlas, lo que además es armónico con el tipo de intervención que la fuerza militar puede desplegar en tareas de seguridad pública de acuerdo con lo resuelto en la citada **acción de inconstitucionalidad 1/96**, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

296. Lo anterior significa que las funciones asignadas a las fuerzas militares operarán en el ámbito de las tareas de **seguridad pública** que competen a la autoridad civil de la Federación, aspecto que **no incide en las labores de seguridad pública estatales ni municipales**, sino que mantienen intocada la esfera de coordinación en materia de seguridad pública.

297. En atención a ello, el Presidente de la República implementó dicho régimen transicional mediante **una orden ejecutiva que materializó a través de disposiciones generales, abstractas e impersonales, la intención del legislador** y para ello se ciñó a lo expresamente señalado en el citado **artículo quinto transitorio** constitucional.

298. En ese sentido, el acuerdo controvertido **no materializa una vulneración al principio de división de poderes**, toda vez que:



a) No se aprecia que se **subordine** el Poder Legislativo o el Estado actor al Poder Ejecutivo Federal, ya que no contiene mandato en ese sentido.

b) No implica **dependencia** del Poder Legislativo ni del Estado actor en el Ejecutivo, pues lo que contiene el acuerdo no impide que el legislador tome decisiones o actúe de manera autónoma. Tampoco impide que el Estado preste el servicio de seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional.

c) No se concreta una **intromisión** porque el Poder Ejecutivo no interfiere en una cuestión propia del Legislativo ni del Estado actor, sino que incluso, la redacción misma del acuerdo permite advertir que se apegó a las palabras y conceptos que el Constituyente plasmó en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación.

299. Tampoco se advierte una afectación al **principio de reserva de ley**, porque la norma transitoria constitucional en comento no resguardó la facultad de emitir una normativa relacionada con la participación de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública, sino que otorgó esa facultad excepcional al Presidente de la República mientras la Guardia Nacional implementa los elementos logísticos necesarios para su funcionamiento.

300. Como se destacó previamente, desde la iniciativa de reforma presentada por la Cámara de Diputados y durante los trabajos legislativos de ambas Cámaras, se sostuvo que la fuerza armada permanente colaboraría con la integración de la Guardia Nacional, tanto en la aportación de personal inicial, como en las labores de formación del cuerpo policial resultante sujeto al mando civil.

301. La condición de **excepcionalidad** referida proviene precisamente del artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del que se reitera que dispone que en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar,⁸⁸

⁸⁸ **Artículo 129.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno



cuya lectura en contrario sentido implica **reconocer la prohibición constitucional** de que las fuerzas armadas desempeñen tareas de seguridad pública porque esas labores corresponden a las autoridades civiles.

302. Si la voluntad del Constituyente hubiera sido que el Poder Legislativo prescribiera una norma para regular de forma ordinaria la participación de la fuerza armada permanente en funciones de seguridad pública **habría efectuado argumentaciones específicas sobre ese punto que guardarán relación con la prohibición constitucional mencionada, incluso pudo generar una obligación legislativa expresa en ese sentido.**

303. Por lo anterior, esta Suprema Corte considera que la parte actora sustenta sus argumentos en la afirmación inexacta de que se invadió la facultad del Congreso de la Unión de regular el ejercicio de la facultad prevista en el referido **artículo quinto transitorio**, pues en realidad ello constituyó una **facultad explícita y excepcional** al Presidente de la República para que condicionada a determinados fundamentos pudiera hacer uso temporal de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública.

304. A partir de lo anterior, **contrario a lo aducido por la actora**, no se advierte que el acuerdo impugnado haya vulnerado la esfera de competencia del Poder Legislativo, ni del Ejecutivo actor, respecto del contenido de los artículos 49, 73, fracciones XIV y XXIII, ni el diverso 129, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• El Acuerdo impugnado no requiere ser examinado a partir de un test de proporcionalidad

305. Para el Ejecutivo actor, el hecho de que el acuerdo impugnado invada su esfera de competencia, así como del Poder Legislativo, permite reclamar violaciones a derechos humanos de los gobernados, porque implica trastocar los actos relacionados con detenciones o cateos que corresponden a las fuerzas estatales y que impacta en los derechos que se relacionan con la materia penal.

de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas."



306. Lo **infundado** de su planteamiento radica en que al advertirse que no existe una invasión de esferas competenciales, ni al principio de reserva de ley, entonces no puede integrarse un genuino análisis de proporcionalidad, al carecer de un derecho humano que el acuerdo impugnado pueda vulnerar *prima facie*, de ahí que no sea procedente someter esa norma general a un escrutinio de esa naturaleza.

• **Para la validez del Acuerdo impugnado, el Ejecutivo Federal no debía desarrollar con amplitud los conceptos relativos a la participación extraordinaria, regulada, fiscalizada, complementaria y subordinada**

307. También es **infundado** que el Ejecutivo Federal estaba constreñido a desarrollar los conceptos relativos a la participación extraordinaria, regulada, fiscalizada, complementaria y subordinada.

308. Para explicar lo anterior, es necesario referirnos nuevamente a la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional y a su régimen transitorio, de lo cual se obtiene que el **artículo quinto transitorio constitucional** de referencia no dio una autorización esporádica o eventual para que el Presidente de la República hiciera uso de la fuerza armada permanente, sino que esa habilitación surgió en el contexto de la creación de la Guardia Nacional, lo cual debe leerse de conformidad con los **artículos tercero y sexto transitorios de esa reforma constitucional** que autoriza la intervención de elementos militares durante la consolidación de esa institución civil.⁸⁹

309. Es decir, la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional tenía un doble objetivo: **a)** la creación y construcción de esa institución civil; y **b)** el acompañamiento de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública mientras que se daba esa construcción.

⁸⁹ **"Tercero.** Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional. ..."



310. El Presidente de la República no ejerció la facultad que le fue conferida constitucionalmente de manera inmediata a que se aprobó la reforma constitucional de dos mil diecinueve, sino que lo hizo una vez que fueron aprobadas las normas secundarias, relativas a la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional de Registro de Detenciones, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

311. Dichos ordenamientos secundarios, incluso retratan la voluntad legislativa de incorporar a las fuerzas militares en tareas de seguridad pública, pues contienen supuestos jurídicos en donde realizan funciones de apoyo a las autoridades de seguridad pública ordinarias.

312. Por ejemplo, en el artículo 1o., párrafo primero, de la Ley de Nacional sobre el Uso de la Fuerza, dispone su aplicación en toda la República a las autoridades que la apliquen dentro de sus funciones, lo que incluye a la fuerza armada permanente cuando realiza funciones de seguridad pública.⁹⁰

313. En el mismo sentido, en el precepto 19 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones precisamente regula la aplicación de las disposiciones de esa norma a las autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública.⁹¹

"Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente."

⁹⁰ **"Artículo 1.** Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; tienen como fin regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de **la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública.**

"..."

⁹¹ **"Artículo 19.** Cuando la detención **se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública,** éstas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso, inmediatamente, de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente, en términos de lo establecido por esta Ley."



314. Esto revela que el propio legislador ha incluido en un paquete normativo la suma de funciones específicas que las autoridades militares deben realizar cuando intervengan en tareas de seguridad pública, por lo que no era exigible al titular del Poder Ejecutivo que desarrollara cada uno de los conceptos a que se refiere el **artículo quinto transitorio** antes señalado para considerar que el Acuerdo impugnado cuenta con la suficiente fundamentación y motivación.

• **El Acuerdo impugnado no vulnera los fundamentos de que la intervención militar sea extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria como lo dispone el artículo quinto transitorio antes señalado**

315. Para el Ejecutivo actor, el acuerdo impugnado no regula al mínimo la intervención de la fuerza militar, lo que vulnera el principio de **excepcionalidad**, además, la coordinación entre las Secretarías de Estado involucradas no justifica la **subordinación y complementariedad** que deben tener los mandos militares hacia las autoridades de índole civil, aunado a que se recurre a un sistema de **fiscalización** ordinario y no extraordinario, ni se trata de una participación **regulada**, puesto que no es suficiente que se remita a las funciones que regula la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

316. Son **infundados** estos planteamientos y para justificar lo anterior, es necesario analizar cada uno de los fundamentos antes señalados que fueron incorporados en el Acuerdo impugnado.

a) Intervención militar extraordinaria

317. Como se estableció anteriormente, la participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública debe caracterizarse por ser **excepcional**.

318. El contenido del artículo 129 de la Constitución permite afirmar que la regla general es que la autoridad militar, entendida como la fuerza armada permanente, únicamente podrá desempeñar funciones relacionadas con la disciplina militar, no así aquellas relacionadas con la seguridad pública en las cuales **su utilización está prohibida**.

319. Una cláusula permisiva en ese sentido dentro del Texto Constitucional debe condicionarse al cumplimiento de determinadas exigencias que la justifi-



quen, **siempre que cumplan con un estándar constitucional óptimo**, como lo ha desarrollado la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁹²

320. Dentro de esa doctrina, ha establecido los siguientes **lineamientos** a partir de los cuales las fuerzas armadas del país pueden participar en labores relacionadas con seguridad pública:

a) Acatando órdenes del Presidente de la República, para lo cual deberá fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia.

b) A solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles.

c) Que sus labores de apoyo se encuentren subordinadas a las autoridades civiles.

d) Debe respetarse el principio de legalidad, esto es, no rebasar las facultades que las leyes les confieren.

⁹² "SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL."

"EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)."

"EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA."

"EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES."

"EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN Y, POR LO MISMO, LA COMPRENSIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, CONFORME AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE."

Jurisprudencias P./J. 39/2000, P./J. 38/2000, P./J. 37/2000, P./J. 36/2000 y P./J. 34/2000. Registros 192079, 192080, 192081, 192082 y 192084. Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de inconstitucionalidad 1/96. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Ministro Mariano Azuela Güitrón.



e) Se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna situación urgente, como una perturbación grave a la paz pública o cuando se ponga en importante peligro la seguridad pública.

f) Debe cuidarse escrupulosamente que se respeten los derechos humanos, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.

321. No cabe duda de que las anteriores circunstancias justifican de manera **excepcional** la intervención de las fuerzas militares para controlar una situación que afecte gravemente la estabilidad social o del propio Estado.

322. Lo que es concordante con el estándar fijado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario atendiendo a las circunstancias del caso.⁹³

323. Un análisis comparativo entre el estándar establecido en el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el **acuerdo impugnado** permite concluir que el Presidente de la República cumplió con su tarea de respetar la **excepcionalidad** de la intervención militar.

324. Esto, pues acató el contenido constitucional expresado en la disposición transitoria en donde el Poder Legislativo acotó el caso extraordinario de la participación de las fuerzas armadas **para garantizar la seguridad pública**

⁹³ Corte IDH. Serie C. No. 220. Caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Párrafo 86. Ver también Corte IDH. Serie C. No. 150. Caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de junio de 2006. Párrafo 78. Cfr. Comisión IDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párrafo 105.



mientas lo requiera la Guardia Nacional, es decir, en tanto esta institución civil desarrolla su estructura, capacidades, y logra consolidar su implementación territorial, pero además, **durante un periodo máximo de duración** supeditado a la emisión de la reforma constitucional de dos mil diecinueve que corresponde con la voluntad del legislador constitucional.

325. En suma, el acuerdo impugnado no genera una vocación de permanencia absolutamente inamovible, sino temporal, abstracta, general, impersonal y delimitada a las funciones que expresamente determinó el Presidente de la República a partir de la habilitación constitucional que le fue otorgada para la obtención de un fin específico que es la consolidación de la Guardia Nacional, sin exceder los parámetros fijados en los artículos **tercero, quinto y sexto transitorios** de la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional.

326. Es por ello que el fundamento sobre que la intervención sea **extraordinaria** se encuentra suficientemente cumplida en los **considerandos** y en el artículo **PRIMERO** del **acuerdo impugnado**.

b) Participación militar subordinada y complementaria

327. Estos elementos suponen una intervención de las fuerzas militares en las funciones de las autoridades civiles, específicamente de la Guardia Nacional. **La subordinación significa que los elementos castrenses actuarán bajo el mando y dirección de esa autoridad civil.**

328. Este fundamento delimita una función coordinada sólo en cuanto al ejercicio material de la atribución asignada, pero **no respecto del empleo del mando, el cual siempre debe efectuarse por la autoridad civil.** En este caso, de la Guardia Nacional.

329. No sólo eso, la **complementariedad también genera la condición de que la tarea en materia de seguridad pública sea efectuada para suplir las deficiencias en alguna función que ya desarrollen las autoridades de seguridad pública.**



330. Por ello, estas condiciones exigen de una precisión específica sobre quiénes serán las autoridades civiles que dirigirán las funciones de las fuerzas militares y que les sean asignadas tareas que no realicen de manera exclusiva, sino como apoyo para favorecer esas labores.

331. Esto quiere decir que **la fuerza armada permanente no tendrá a cargo labores exclusivas de seguridad pública**, sino que actuará de manera coordinada con las autoridades civiles para lograr los objetivos de estas últimas.

332. El elemento de **subordinación** de la actuación de la fuerza armada permanente se encuentra debidamente cumplido en el **acto ejecutivo impugnado**, puesto que en su artículo **CUARTO** dispone una instrucción al secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina **para definir la forma en que las fuerzas militares complementarán la función de la Guardia Nacional**.

333. Lo **complementario** se encuentra en el propio artículo **SEGUNDO** del acuerdo controvertido que dispone que la fuerza armada permanente apoyará las tareas de seguridad pública que le asignen, esto es, que será la autoridad civil la que le convocará e indicará cuál o cuáles tareas requiere que despliegue dentro de las autorizadas en el precepto 9 de la Ley de la Guardia Nacional. Es decir, **para la práctica de tareas encomendadas exclusivamente a la autoridad civil**.

c) Intervención militar regulada

334. Este fundamento exige que la participación de las fuerzas armadas en el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana debe estar **prevista en mecanismos legales** que normen la función complementaria.

335. La facultad prevista en el **artículo quinto transitorio** exige que queden claras las normas que regirán las funciones de la fuerza armada permanente.

336. En este caso, el fundamento de la **intervención militar regulada** se encuentra adecuadamente prevista en el **acuerdo impugnado** en donde no sólo se justifica en el **artículo quinto transitorio** de la antes mencionada reforma constitucional de dos mil diecinueve, sino que se establecen las disposiciones que regirán las funciones de las autoridades militares en tareas de seguridad pública.



337. Al respecto, el artículo **SEGUNDO** del acto ejecutivo impugnado dispone que la participación de la autoridad militar deberá sujetarse a las diversas funciones que ya hemos examinado y que derivan del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

d) Participación militar fiscalizada

338. La participación de las fuerzas armadas en tareas ordinarias **debe estar sujeta a revisión y evaluación por órganos competentes, independientes y técnicamente capaces.**

339. Esto es, que mediante esos órganos competentes se vigile la actuación de la fuerza armada permanente para con la sociedad **con el propósito de garantizar la adecuada intervención militar en funciones que originalmente no le corresponden.**

340. Del **acuerdo impugnado** se advierte que la intervención de las fuerzas armadas no es irrestricta ni sus consecuencias ignoradas, sino que estarán sujetas a **fiscalización**, como se desprende del punto **QUINTO**, en relación con los restantes artículos del acto ejecutivo que supeditan la participación militar a las disposiciones que rigen la Guardia Nacional.

341. En relación con este punto, el régimen constitucional transitorio no establece un modelo tasado ni disposiciones específicas que obliguen a un órgano específico a realizar las facultades de fiscalización.

342. La Constitución únicamente establece la obligación de que el despliegue de las actividades de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública sea sujeto de control. No obstante, de una lectura conjunta de las disposiciones del acuerdo debe llegarse a la conclusión de que, al igual que en el despliegue del ejercicio de sus facultades, los secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina, deben coordinarse para llevar a cabo un adecuado ejercicio de fiscalización.

343. Al tratarse de facultades que escapan a las ordinarias, la previsión del punto **QUINTO** resulta necesaria porque de manera explícita establece que los



órganos internos de control correspondientes, entendiéndose los de las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina, no sólo tienen que fiscalizar el ejercicio de las facultades ordinarias, sino también el de las extraordinarias derivadas del régimen transitorio constitucional y del acuerdo impugnado.

344. Esta disposición cumple con el mandato constitucional porque, como ya se dijo, lo que se exige es que las autoridades sean sujetas de control, sin que esta exigencia obligue a crear un órgano distinto a los ya existentes o a que sea un órgano distinto al que ordinariamente revisa su actuar el que asuma esa función. Una lectura comprensiva del referido punto **QUINTO** permite concluir que cuando se establece que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública debe ser fiscalizada "por los órganos competentes", esto únicamente puede significar que dicha función se llevará de manera coordinada por las referidas secretarías, las cuales además, son las que definen los casos y las condiciones a partir de las cuales se despliega el ejercicio de las funciones de las fuerzas armadas.

345. Esto no sólo garantiza que exista un verdadero ejercicio de fiscalización, sino que éste sea efectivo y congruente, es decir, el diseño previsto por el Poder Ejecutivo en el acuerdo impugnado permite que sean las propias autoridades que planean y ejecutan el ejercicio de las facultades las que establezcan los mecanismos para fiscalizarlas.

346. Máxime que estos órganos internos de control gozan de autonomía frente a las instituciones de las que son parte.⁹⁴ En términos del artículo 37,

⁹⁴ **Artículo 37.** A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica, funcional y presupuestalmente de la Secretaría de la Función Pública, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los citados órganos internos de control, quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría; ...



fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de la Función Pública designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Además, en esta misma fracción se destaca que éstos dependerán jerárquica, funcional y presupuestalmente de esta Secretaría.

347. Así, en el caso, los órganos internos de control de las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina están sujetos a las normas y procedimientos previstos en la legislación correspondiente y a los lineamientos de la Secretaría de la Función Pública, la cual para el adecuado ejercicio de sus funciones, está facultada para aplicar las sanciones que correspondan y, en el caso de faltas administrativas graves, a ejercer la acción de responsabilidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

348. Por otro lado y, en relación con el combate a la corrupción, el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que los referidos órganos internos de control estarán sujetos, en adición a las leyes correspondientes, a las bases y principios de coordinación que emitan el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública.⁹⁵

"XVIII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como substanciar los procedimientos correspondientes conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por sí, o por conducto de los órganos internos de control que correspondan a cada área de la Administración Pública Federal; para lo cual podrán aplicar las sanciones que correspondan en los casos que no sean de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante ese Tribunal; así como presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables; ..."

⁹⁵ **Artículo 44.** Los órganos internos de control, en ejercicio de su función de auditoría, prevista en la fracción XXIV del artículo 37 de esta Ley, se regirán por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, combate a la corrupción y otras afines a la materia y por las bases y principios de coordinación que emitan el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública respecto de dichos asuntos, así como sobre la organización, funcionamiento y supervisión de los sistemas de control interno, mejora de gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y presentación de informes por parte de dichos órganos."



349. De esta forma, cuando el punto **QUINTO** del acuerdo impugnado establece que la participación de las fuerzas armadas en las tareas extraordinarias **debe estar sujeta a revisión y evaluación por los órganos correspondientes**, necesariamente involucra a los órganos internos de control de las Secretarías respectivas, a la Secretaría de la Función Pública y al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, estas últimas para que funjan como garantes de la autonomía, coordinación y legalidad en la fiscalización exigida constitucionalmente.

350. Además, la **fiscalización** se garantiza mediante el escrutinio parlamentario que estableció que el Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad conferida en ese precepto en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76 de la Constitución Política del país.⁹⁶

351. Precisamente el **control parlamentario** contenido en la Ley de la Guardia Nacional vigente al momento de la emisión del acuerdo impugnado, establece que el Presidente de la República deberá emitir un informe al Senado de la República al inicio del segundo periodo ordinario de sesiones de cada año legislativo sobre las actividades de la Guardia Nacional en el año inmediato anterior.

352. En dicho informe deberá explicar los nombramientos de las personas asignadas a los distintas coordinaciones territoriales, estatales y regionales, así como el despliegue territorial y número de efectivos de esa institución, los eventos y diligencias en las que se haya intervenido, así como los elementos que fueron sancionados administrativa y penalmente.

353. Asimismo, esa labor implicará informar el número de observaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, motivos y atención brindadas a cada una de ellas, convenios de colaboración suscritos para su efectiva intervención, número de personas fallecidas por el uso de la fuerza, así como la estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional,

⁹⁶ **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado: ...

IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la **Guardia Nacional**; ...



así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación de desempeño.

354. En ese sentido, el Senado de la República no actuará como simple receptor de la información, sino que supone una intervención más amplia, pues podrá requerir datos adicionales para verificar el cumplimiento de los rubros del informe relativo.

355. Con base en lo que delibere al respecto, el Senado de la República analizará el informe y en su caso lo aprobará en el mismo periodo ordinario de sesiones en el que ese documento haya sido presentado para revisión.⁹⁷

⁹⁷ Al respecto, los preceptos 96 a 99 de la Ley de la Guardia Nacional vigente en la fecha de emisión del acuerdo impugnado, literalmente señalan:

"Del Control Parlamentario

"Artículo 96. Al inicio del segundo periodo ordinario de sesiones de cada año legislativo, el Ejecutivo Federal presentará por escrito, ante el Senado de la República, un informe de las actividades desarrolladas por la Guardia Nacional durante el año inmediato anterior."

"Artículo 97. El informe que el Ejecutivo Federal presente al Senado de la República contendrá, al menos, los rubros siguientes:

"I. Los nombramientos expedidos para los cargos establecidos en el artículo 21 de esta Ley y las adscripciones realizadas a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales;

"II. El despliegue territorial de la Guardia Nacional;

"III. El número de efectivos desplegados;

"IV. El número de eventos en los que haya participado personal de la Guardia Nacional, el desglose de aquellos en los que haya hecho uso de la fuerza, especificando los casos en que se utilizaron armas de fuego y en los que se haya determinado exceso en el uso de la misma;

"V. El número de personas detenidas, de objetos, productos o instrumentos de delitos, y el desglose de armas, explosivos, sustancias contempladas en la Ley General de Salud, así como los bienes cuyas categorías prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales;

"VI. El número de diligencias ministeriales y judiciales en las que intervino el personal de la Guardia Nacional;

"VII. El número de elementos sancionados disciplinariamente y el desglose de los motivos y clase de las sanciones impuestas;

"VIII. El número de elementos sancionados penalmente y el desglose de los motivos y tipo de penas impuestas;

"IX. El número de recomendaciones en materia de derechos humanos realizadas en relación a las actuaciones de la Guardia Nacional, así como el desglose de sus motivos, la atención que se haya dado a las mismas y, en su caso, el sentido de los informes que emitan la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las equivalentes de las entidades federativas;

"X. Los recursos ejercidos por la Guardia Nacional para el cumplimiento de los convenios de colaboración con las entidades federativas y municipios;



356. Lo anterior supone una actividad de **fiscalización** efectiva que deriva no sólo de la habilitación constitucional otorgada al Presidente de la República, también de la Ley de la Guardia Nacional, la que también es garantizada por el Poder Legislativo a través del Senado de la República.

357. A partir de lo anterior, podemos afirmar que **el acuerdo impugnado acata los fundamentos a los que el Poder Legislativo condicionó la intervención de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública.**

358. Es importante destacar que la excepcionalidad o lo extraordinario de la participación de las fuerzas armadas permanentes (ejército, armada y fuerza aérea) **se vincula en general con el acuerdo impugnado, pero no en lo particular**, lo cual estará indisolublemente atado a cada operación, intervención, o acción que le encomienden las autoridades civiles.

359. Esto significa que la materialización de **la intervención militar se tendrá caso a caso en donde sea llamada por la autoridad civil** para realizar algún acto preciso que se indique **dentro de los supuestos previstos en las referidas fracciones del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.**

360. En suma, se reitera que los fundamentos relativos a que la intervención militar en tareas de seguridad pública sea desplegada de manera **extraordinaria, subordinada, complementaria, fiscalizada y regulada**, no deben desarrollarse a partir del contenido del acuerdo impugnado, sino en el marco de la

"**XI.** El número de los convenios de colaboración suscritos con entidades federativas y municipios, así como el avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos para la Guardia Nacional en los mismos;

"**XII.** El número de personas fallecidas por el uso de la fuerza, y

"**XIII.** La estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, sus objetivos generales y específicos, así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación del desempeño.

"**Artículo 98.** El Senado de la República podrá solicitar al Ejecutivo Federal, dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación del informe, datos adicionales a sus rubros legales, los cuales deberán remitirse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación del requerimiento."

"**Artículo 99.** El Senado de la República analizará y, en su caso, aprobará el informe dentro del mismo periodo ordinario de sesiones en el que haya sido presentado."



propia Ley de la Guardia Nacional, de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y de la Ley Nacional de Registro de Detenciones, que complementan toda la autorización dada por el Constituyente.

361. De esta manera, la emisión del **acuerdo reclamado** no sólo es constitucional, sino que es el vehículo para la materialización del mandato, en el sentido de que la fuerza armada permanente apoye de manera extraordinaria al cuerpo policial civil que es la Guardia Nacional, pues ninguna otra autoridad tiene la potestad de ordenar al ejército a realizar actividades de seguridad pública si no es el propio Presidente de la República a través de la función que le fue otorgada en la disposición constitucional transitoria antes referida.

• **El Acuerdo impugnado no excede el contenido del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve**

362. También es **infundado** lo alegado por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo en torno a que el acuerdo controvertido se encuentra indebidamente fundado o que desborde lo previsto en el artículo quinto transitorio en que se sustenta.

363. Como expresamos previamente, el **acuerdo impugnado** sólo ejecutó la decisión del Poder Constituyente y proveyó en la esfera de la administración a su cargo la exacta observancia del texto constitucional, como se comprueba del siguiente escrutinio general:

- **Asidero constitucional.** El acuerdo impugnado reproduce el contenido sustancial de los **artículos quinto y sexto** del decreto de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve sobre la reforma en materia de Guardia Nacional.

- **División funcional de atribuciones.** No se vulnera este principio porque el artículo **quinto transitorio** del decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve faculta expresamente al Presidente de la República para *disponer de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y*



complementaria. Por ello, como se adelantó, no trata de una orden ejecutiva que no invade las facultades legislativas del Congreso de la Unión.

- **Facultades ejecutivas.** El Presidente de la República ejerció la atribución otorgada por el órgano reformador de la Constitución mediante el citado artículo **quinto transitorio**, en término de la facultad ejecutiva prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional. Además, el acuerdo coincide con los siguientes lineamientos de la reforma citada, sin que los modifique, adicione ni restrinja:

- **Objeto.** Intervención de fuerza armada permanente en las tareas de seguridad que corresponden a la Guardia Nacional mientras que la última desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.

- **Temporalidad.** Hasta por cinco años siguientes al inicio de vigencia de la reforma.

- **Principios rectores.** La intervención habrá de ser extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

- **Condiciones de implementación.** Las Secretarías Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa, y Marina deben coordinarse para definir las actividades que desarrollará la fuerza armada permanente.

- **Alcances del acuerdo impugnado frente a la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve.** Los artículos segundo, tercero y quinto del Acuerdo no exceden los lineamientos de la reforma indicada, pues:

- El artículo segundo **remite** a la Ley de la Guardia Nacional para especificar las funciones que desempeñará la fuerza armada permanente en labores de seguridad pública que corresponden al ámbito de la Federación.⁹⁸

⁹⁸ "**Segundo.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional."



- El artículo tercero **reitera el condicionamiento** de la actividad de la fuerza armada permanente a la estricta observancia y respeto a los derechos humanos (en términos de la Constitución Política del País, de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y de los demás ordenamientos en la materia).⁹⁹

- El artículo quinto transitorio de la citada reforma constitucional de dos mil diecinueve, **sujeta** la coadyuvancia de la fuerza armada permanente a la supervisión de órganos de control interno (*de la dependencia que corresponda*).¹⁰⁰

364. En ese sentido, debe recordarse que la posibilidad de participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública no constituye una decisión unilateral del Presidente de la República, sino que **dimana de la voluntad popular representada en el Poder Legislativo**, pues encuentra su génesis en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera más próxima en la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

365. En la iniciativa de esa reforma que dimanó de la Cámara de Diputados se apuntó que en la crisis de violencia e inseguridad prevalente es evidente que el Estado no puede asegurar el cumplimiento de la legalidad ni reconstruir la paz sin el concurso de los institutos armados. El retiro de los soldados y marinos de las tareas de seguridad pública colocaría a diversas regiones y a sus habitantes en una total indefensión ante la criminalidad organizada.

366. La posibilidad de participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública también encuentra asidero en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que no es elegida libremente por el Presidente de la República, sino que de conformidad con el artículo 76, fracción XI, constitucional,¹⁰¹ la aprobó

⁹⁹ **"Tercero.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia."

¹⁰⁰ **"Quinto.** Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda."

¹⁰¹ **"Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado: ...



el Senado de la República y en consecuencia se publicó en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil diecinueve.

367. En tal **Estrategia Nacional de Seguridad Pública** aprobada por el Senado, **se anticipó la participación de las fuerzas armadas en la construcción de la paz por medio de un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional.** Tal reorientación –señala el documento–, estrechará los lazos entre los militares y la población, y permitirá emplear todo el potencial de los institutos castrenses desde la informática y la ingeniería hasta la cartografía, pasando por la industria militar y naval en el desarrollo económico nacional y sentará un precedente de gran trascendencia mundial.

368. También en el **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**, aprobado por la Cámara de Diputados con fundamento en el artículo 74, fracción VII, constitucional,¹⁰² publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de julio de dos mil diecinueve, se señaló que ante la carencia de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, **es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia, en tanto se completa la formación de la Guardia Nacional.**

369. Como se constata con los propios antecedentes del acuerdo controvertido, la posibilidad de intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública no es novedosa, **ni se trata de una decisión unilateral del Presidente de la República**, por el contrario, encuentra aprobación por parte de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, de **la de Senadores al aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad**, y de **la de Diputados al aceptar el plan nacional de desarrollo.** Incluso de ambas Cámaras y de las Legislaturas de los Estados

"XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada; ..."

¹⁰² **"Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ...

"VII. Aprobar el Plan nacional de desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado; ..."



al deliberar la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve.

370. Esa participación de las fuerzas armadas estaba vinculada a la acción ejecutiva de emitir el acto correspondiente ante la indicación plasmada por el Constituyente Permanente en el **artículo quinto transitorio** de la referida reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, y así conducir a la materialización de la disposición de origen legislativo.

371. Además, la mera posibilidad de participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, por sí misma no resulta inconstitucional ni inconvenional, siempre que cumpla con determinadas exigencias, pues no debe olvidarse que esta Suprema Corte ha examinado en varias ocasiones esa cuestión, como lo es, al resolver la antes citada **acción de inconstitucionalidad 1/96**,¹⁰³ en la que el Pleno explicó que la interpretación histórica y teleológica del artículo 129 constitucional¹⁰⁴ –cuya redacción no se ha modificado desde su texto original– no llevaba a la conclusión, de que el ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles.

372. El Pleno acotó que la intención del legislador Constituyente se dirigió a establecer que cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar ésta pueda actuar en apoyo de las autoridades civiles. En tiempo de paz los militares pueden auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia.

¹⁰³ La acción de inconstitucionalidad 1/96, promovida por varios miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados en contra del artículo 12, fracciones III y IV de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco; la resolvió este Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón (ponente), Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Ministra Sánchez Cordero, Ministro Silva Meza y Ministro presidente Aguinaco Alemán.

¹⁰⁴ "**Artículo 129.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas."



373. En esa **acción de inconstitucionalidad 1/96**, el Pleno literalmente expresó lo siguiente:

Por estas razones, las fuerzas armadas constitucionalmente están facultadas para actuar, acatando órdenes del Presidente de la República, bajo su más estricta responsabilidad, cuando, sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características, que de no enfrentarse de inmediato por las fuerzas armadas, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el Texto Constitucional, y por algún motivo se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales estableciendo, incluso a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado. Suspender las garantías, puede propiciar afectación a los gobernados en los valores inapreciables de la vida y de la libertad, lo que notoriamente es contrario a la comunidad y a la justificación de la intervención de las fuerzas armadas que es, precisamente, servirlos. De ahí que, dentro de lo posible, deba evitarse caer en ese extremo y propiciar medidas que hagan posible superar la situación aún con el auxilio de las fuerzas armadas, pero sujetas al respeto absoluto a las garantías individuales y con sujeción a las autoridades civiles.

374. Del referido precedente derivó, entre otras, la jurisprudencia P./J. 38/2000, de título: "EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)".¹⁰⁵

375. También al resolver la **acción de inconstitucionalidad 6/2018** y sus acumuladas **8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018**,¹⁰⁶ el Tribunal Pleno estableció que de la interpretación de los artículos 21, 89 y 129 constitucionales, se puede reconocer que hay ciertos casos en que las fuerzas armadas pueden intervenir

¹⁰⁵ *Supra* cita 67.

¹⁰⁶ *Supra* cita 71.



en seguridad pública, pero de manera excepcional, en auxilio de las autoridades civiles, y de forma temporal.

376. Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el uso de fuerzas militares se permite para atender problemas de seguridad ciudadana, siempre y cuando siga una lógica de última opción y se encuentre limitada por ciertos parámetros.

377. En este sentido, el Pleno explicó que **el Estado Mexicano puede contar con una fuerza policial bajo mando civil que puede apoyarse en las capacidades de las actuales instancias militares.** No es la naturaleza o entrenamiento de un militar lo que limita su actuación en la vida diaria de un Estado democrático, **sino las atribuciones que le son encomendadas y su finalidad.**

378. En el caso, el acuerdo controvertido, si bien es un vehículo para materializar la decisión proveniente de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, **no implica por sí solo esa materialización,** sino que el Presidente de la República únicamente instruyó a sus subordinados a coordinarse para la observancia del mandato del constituyente y asistir cuando excepcionalmente se requiera, en las labores de la Guardia Nacional que es un cuerpo policial civil federal.

379. Incluso, les ordenó de manera expresa que la intervención que se requiriera fuera de manera **extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.**

380. El respeto o quebranto a los lineamientos dados por el Congreso de la Unión y el Presidente de la República tendrá que examinarse cuando las autoridades civiles materialicen la posibilidad reconocida por el legislador, y por indicaciones propias del titular del Ejecutivo Federal tendrán que ceñirse a que la participación sea extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

381. De no cumplirse lo anterior, será la materialización lo que quebrante el sistema constitucional y no propiamente el acuerdo que reconoce esa posibili-



dad de intervención y ordena ajustarse a los lineamientos constitucionales y como se ha visto, también convencionales.

382. Por ello, no corresponde en esta instancia examinar la regularidad constitucional de la participación en específico de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública que debe ceñirse al principio de último recurso, pues el acuerdo controvertido no materializa alguna intervención en particular.

383. Como se constata del acuerdo impugnado en confronta con las fuentes constitucionales que le dan pauta (artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación), es evidente que fue emitido con base en tales lineamientos, **sin que corresponda, se insiste, en esta instancia examinar la regularidad constitucional de la intervención específica que en cumplimiento al mismo desarrollen, caso por caso, la fuerza armada en las tareas de seguridad pública.**

384. Lo anterior, por las siguientes razones fundamentales: **La primera**, consistente en que el acuerdo controvertido refleja el contenido de la reforma constitucional de dos mil diecinueve y aquella no es materia de escrutinio judicial mediante el presente asunto. **La segunda**, porque en todo caso la instrumentación legal de la Guardia Nacional y, por ende, los lineamientos legales de la operación de ese cuerpo policial civil y su asistencia por parte de las fuerzas armadas, en parte, es materia de análisis en la **acción de inconstitucionalidad 62/2019**.¹⁰⁷

385. Al respecto, se precisa que tampoco se pone de manifiesto que el acuerdo controvertido normalice la militarización y se renuncie a la formación de una Guardia Nacional, es decir, no vuelve ordinario aquello que la Constitución

¹⁰⁷ La acción de inconstitucionalidad 62/2019 fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que señaló como norma general impugnada la Ley de la Guardia Nacional, en su integridad, por omisiones legislativas, expedida mediante Decreto publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación, de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve; radicada en la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.



prevé como extraordinario, sino que acata en un ámbito extraordinario la intervención de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública como apoyo mientras que concluye la consolidación de la Guardia Nacional.

386. Como se ha explicado, el acuerdo controvertido es un reflejo de lo determinado por el constituyente en el **artículo quinto transitorio** de la reforma constitucional aludida, además de que el análisis del aspecto de **extraordinario** en la intervención de las fuerzas armadas no puede sustentarse únicamente en la redacción del acuerdo, sino que, como lo pauta el mismo, habrá que evaluarse, caso a caso en las acciones en las que, por virtud de la coordinación de las Secretarías en cuestión se lleven a cabo esas tareas, bajo el concepto de subordinadas y complementarias de la fuerza armada permanente en las tareas de seguridad pública que le asigne la Guardia Nacional.

• **El acuerdo combatido no transgrede una garantía de salvaguarda federal conforme al artículo 19 constitucional, ni integra la seguridad nacional y la seguridad pública**

387. El artículo 119, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala lo siguiente:

"Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno (sic) interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida ..."

388. Desde la perspectiva del Ejecutivo Estatal actor, el acuerdo impugnado trastoca el contenido del precepto constitucional transcrito porque no establece límites sobre la actuación de las fuerzas militares, ya que en todo caso deben depender de que las entidades soliciten su intervención y porque debió limitarse a las zonas y el ámbito de la jurisdicción federal.

389. Lo **infundado** de su reclamo deriva de que el acuerdo que es materia de análisis en este asunto no establece facultades ilimitadas a las fuerzas militares, ni lo hace para desplegar sus funciones ordinarias de seguridad nacional



e interior, sino exclusivamente para apoyar en tareas de seguridad pública específicas mientras se consolida la implementación de la Guardia Nacional.

390. Estas funciones específicas son las contempladas en las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional que hemos examinado previamente.

391. Dichas funciones se desplegarán en el marco de las atribuciones de esa autoridad civil de acuerdo con las legislaciones aplicables en la materia, atendiendo a lo dispuesto en el **ARTÍCULO TERCERO** del propio acuerdo.

392. Esto significa que la intervención militar realizará las funciones que ordinariamente corresponden a la Guardia Nacional, dentro del ámbito de la seguridad pública federal, es decir, de manera **regulada** como si se tratara de esa autoridad civil mediante el ejercicio de acciones coordinadas con las autoridades estatales y municipales conforme al contenido de los preceptos 21, párrafos noveno y décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰⁸ 6, fracción VI,¹⁰⁹ 7, fracción V,¹¹⁰ 15, fracción XIII,¹¹¹ y

¹⁰⁸ **Artículo 21.** ...

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública ..."

¹⁰⁹ **Artículo 6.** Son fines de la Guardia Nacional: ...

IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios."

¹¹⁰ **Artículo 7.** Para materializar sus fines, la Guardia Nacional deberá: ...

V. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación en el ejercicio de sus funciones, así como a los de las entidades federativas, en los términos de la coordinación y colaboración que convengan, de conformidad con las disposiciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública; ..."

¹¹¹ **Artículo 15.** Corresponderá al Comandante las atribuciones siguientes: ...



88,¹¹² de la Ley de la Guardia Nacional, en relación con los diversos 1o. y 4 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹¹³

393. Por esas razones, la interacción de las fuerzas militares cuando participan en funciones de apoyo a la Guardia Nacional, lo harán como autoridad federal a través de los mecanismos de cooperación en materia de seguridad pública que es concurrente en los tres niveles de gobierno, y como una intervención de corte castrense en la que debe mediar petición expresa de una Legislatura Estatal, en casos de invasión o violencia exterior, sublevación o vulneración interior, en términos del primer párrafo del artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

394. Así, como se explicará más adelante, procede desestimar los planteamientos relativos a que el acuerdo es inválido porque la intervención militar sólo opera a petición de las entidades federativas, pues como se precisó, la participación de las fuerzas castrenses se diseñó en el marco de apoyo a la seguridad pública en el ámbito federal, lo que mantiene vigente el sistema de coordinación en materia de seguridad pública a que se refiere la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"XIII. Realizar la coordinación con autoridades federales, de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de su competencia; ..."

¹¹² **Artículo 88.** La Guardia Nacional participará con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas o de los municipios para la realización de operaciones coordinadas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de las instancias que compongan el Sistema o de las instancias de coordinación que con dichas instituciones se establezcan.

"El titular del Poder Ejecutivo de las entidades federativas será invitado a las instancias de coordinación que para ese efecto se establezcan."

¹¹³ **Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en esta materia.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional."

Artículo 4. El Sistema Nacional de Seguridad Pública contará para su funcionamiento y operación con las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en la presente Ley, tendientes a cumplir los fines de la Seguridad Pública.

"La coordinación, en un marco de respeto a las atribuciones entre las instancias de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, será el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública."



395. Esa función no debe confundirse con la actividad que de suyo la fuerza armada permanente debe brindar en una circunstancia de emergencia que así lo amerite a las distintas entidades, en términos de la doctrina constitucional diseñada al respecto por esta Suprema Corte.

396. Tampoco se requería la precisión de que la intervención militar debía realizarse exclusivamente en zonas federales o que explicitara su forma de cumplimiento y actualización, dado que esas precisiones se refieren a circunstancias de operatividad del acuerdo y no de las reglas generales, abstractas e impersonales que el mismo establece.

397. En ese sentido, **adverso a lo señalado en los conceptos de invalidez** hechos valer, el acuerdo impugnado no establece una atribución integrada por la seguridad nacional y la seguridad pública, lo cual no implica confusión entre ambos mecanismos de seguridad, sino que establece facultades específicas para que la fuerza militar, se abstraiga de sus funciones ordinarias de seguridad nacional e interior y materialmente realice tareas en el ámbito de la seguridad pública federal, de manera excepcional, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria a la Guardia Nacional, en tanto esta institución civil consolida su implementación.

• **El acuerdo impugnado no actualiza una restricción a derechos fundamentales que ameritara acudir al mecanismo contenido en el artículo 29 de la Constitución**

398. Asimismo, es **infundado** que se actualice una restricción de derechos fundamentales y que por tanto debía activarse el mecanismo de suspensión de garantías que prevé el artículo 29 de la Constitución Política del país.

399. Lo anterior, pues contrario a lo argumentado por el Estado actor, ese supuesto no se contiene en el acuerdo impugnado, como tampoco se determina que las fuerzas armadas sustituyan a los cuerpos policiales civiles ni sus mandos de esa naturaleza, sino que, como se ha visto, lo que dispone es una participación subordinada y complementaria a una autoridad civil de seguridad pública federal.



400. Finalmente, como se ha explicado, el acuerdo controvertido es un reflejo de lo determinado por el constituyente en el **artículo quinto transitorio** de la reforma constitucional aludida; además de que el análisis del aspecto de **extraordinario** en la intervención de las fuerzas armadas no puede sustentarse únicamente en la redacción del acuerdo, sino que, como lo pauta el mismo, habrá que evaluarse, caso a caso en las acciones en las que, por virtud de la coordinación de las secretarías en cuestión se lleven a cabo esas tareas, bajo el concepto de subordinadas y complementarias de la fuerza armada permanente en las tareas de seguridad pública que le asigne la Guardia Nacional.

401. En las relatadas condiciones, ante lo **infundado** de los conceptos de invalidez hechos valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo actor, lo que corresponde es declarar **infundada** la controversia constitucional que se hizo valer y reconocer la validez del Acuerdo controvertido.

402. Por lo expuesto, **se reconoce la validez del acuerdo** por el que se dispone de la fuerza armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, emitido por el Presidente de la República, publicado el once de mayo de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación.

IX. DECISIÓN

PRIMERO.—Es **procedente, pero infundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** del ACUERDO por el que se dispone de la fuerza armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte, tal como se indica en el apartado VIII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de consideraciones, Aguilar Morales apartándose de consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de consideraciones, Ríos Farjat en contra de considerar al acto impugnado como una norma general, Laynez Potisek en contra de considerar al acto impugnado como una norma general, Pérez Dayán en contra de considerar al acto impugnado como una norma general y presidenta Piña Hernández en contra de considerar al acto impugnado como una norma general, respecto de los apartados del I al IV, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión del decreto controvertido, a la existencia del decreto impugnado y a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de diez 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra presidenta Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa separándose de las consideraciones, Ortiz Ahlf



en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo su artículo segundo y presidenta Piña Hernández en contra de consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del ACUERDO por el que se dispone de la fuerza armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004, P./J. 81/2004, P./J. 83/2004, P./J. 39/2000, P./J. 38/2000, P./J. 37/2000, P./J. 36/2000 y P./J. 34/2000 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con los rubros: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.", "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIO-



NES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.", "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.", "SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.", "EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).", "EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA.", "EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES." y "EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN Y, POR LO MISMO, LA COMPRENSIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, CONFORME AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE." en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XX, septiembre de 2004, páginas 1122 y 1187, XI, abril de 2000, páginas 556, 549, 551, 552 y 550 con números de registro digital: 180648, 180538, 180537, 192079, 192080, 192081, 192082 y 192084, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 87/2020.

1. En la sesión celebrada el veinticinco de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente pero infundada la controversia constitucional 87/2020, promovida por el Poder Ejecutivo



del Estado de Michoacán Ocampo. En dicho asunto, se estudió la constitucionalidad del *"Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria"*, emitido por el Poder Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

2. El demandante impugnó el acuerdo al considerar que resulta inconstitucional por:
(i) representar una violación a la garantía de salvaguarda federal del artículo 119 constitucional; (ii) no ceñirse a los principios de extraordinariedad, regulación, fiscalización, subordinación y complementariedad que limitan la esfera competencial del presidente; (iii) constituir una restricción inconstitucional de derechos fundamentales como consecuencia de la extralimitación de facultades con las que fue emitido; (iv) violar el principio de reserva constitucional en relación con el principio de división de poderes; (v) contravenir el procedimiento de suspensión de garantías establecido en el artículo 29 constitucional; y, (vi) desconocer la diferencia constitucional y convencional de los conceptos de seguridad nacional y seguridad pública.
3. La mayoría del Tribunal Pleno consideró los conceptos de invalidez infundados y concluyó que el acuerdo resulta constitucional, tal como lo realizó al estudiar este mismo acuerdo por primera vez en la controversia constitucional 90/2020, resuelta el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós. Así pues, la sentencia adoptó el parámetro de regularidad de aquel precedente, agregando también un parámetro relativo a la división funcional de atribuciones de los Poderes de la Unión, a las facultades legislativas del Congreso de la Unión y reglamentaria del Ejecutivo Federal, y al principio de división de facultades. Asimismo, al analizar el acuerdo controvertido, adoptó los mismos argumentos del precedente, adicionando algunas consideraciones relativas a la competencia de las entidades federativas en labores de seguridad pública, a la garantía de salvaguarda federal y a la restricción de derechos fundamentales.
4. Yo voté en contra de las consideraciones de la mayoría y por declarar la inconstitucionalidad del acuerdo, adaptando las razones que expresé en el estudio de la controversia constitucional 90/2020. Por tal razón, en este voto particular remito a las razones que expresé en el voto de dicha controversia.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 90/2020 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario*



Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 29, Tomo II, septiembre de 2023, página 1173, con número de registro digital: 31782.

Este voto se publicó el viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la controversia constitucional 87/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió la controversia constitucional aludida al rubro, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, contra el Poder Ejecutivo Federal, en la que demandó la invalidez del *"Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria"*, pues considera que el Presidente de la República invadió la competencia reservada, convencional y constitucional del Congreso de la Unión para regular la seguridad pública en el país bajo el entendimiento del principio de división de poderes y desconocimiento del principio de salvaguarda federal.

Lo anterior, esencialmente, bajo los argumentos de que se viola el principio de división de poderes, la garantía de salvaguarda federal contenida en el artículo 119 de la Constitución General, debido a que invade la competencia estatal al no ceñirse a los principios de extraordinariedad, regulación, fiscalización, subordinación y complementariedad que limitan la esfera competencial del presidente en materia de seguridad pública; el acuerdo cuestionado invadió las facultades del Poder Legislativo Federal, así como se emitió en contravención al procedimiento de suspensión de garantías del numeral 29 constitucional. De igual forma, alegó que el acuerdo impugnado desconoce la diferencia entre los conceptos de Seguridad Nacional y Seguridad Pública.

En los apartados I y IV, relativos a la competencia y oportunidad, se resolvió que el Pleno de este Alto Tribunal es competente para conocer de la controversia constitucional en tanto y que la demanda respectiva se presentó de manera oportuna. Para resolver en ese sentido, en lo que aquí interesa, la mayoría de Ministras y Ministros partió de la premisa de que el acuerdo impugnado, al tener las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, constituye una norma general emitida por el Presidente de la República.

Por su parte, en el apartado VIII de la sentencia aprobada, se analizó el fondo del asunto y se resolvió que era procedente pero infundada la controversia constitucional, por lo que se reconoció la validez del acuerdo impugnado.



Al respecto, la mayoría de Ministras y Ministros retomó las consideraciones expuestas en la diversa controversia constitucional 90/2020, resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós –en cuanto a la naturaleza del acuerdo impugnado y los aspectos que son susceptibles de análisis en una controversia constitucional, así como respecto a la interpretación del marco constitucional y de excepción sobre la intervención de las fuerzas armadas–, a fin de desestimar las violaciones sustantivas de legalidad alegadas por el Poder Ejecutivo Local accionante.

Asimismo, desestimó los conceptos de invalidez relativos a la invasión de facultades estatales en materia de seguridad pública, sustancialmente, bajo el argumento de que el Presidente de la República con el acuerdo impugnado se circunscribió a materializar de manera general, abstracta e impersonal lo expresamente señalado en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, de manera que no se aprecia que ello subordine a la entidad federativa o implique una dependencia de esta respecto al Ejecutivo Federal, ya que su contenido no incide en el ámbito interno del Ejecutivo Local, no le impide tomar decisiones o que actúe de manera autónoma, ni concreta una intromisión porque la entidad federativa queda en plena libertad de prestar el servicio de seguridad pública en términos del 21, noveno párrafo, de la Constitución Federal.

Razones del voto concurrente.

Como lo manifesté en la sesión en que se discutió este asunto, si bien comparto la validez del acuerdo impugnado, respetuosamente no coincido con la argumentación desarrollada en los apartados destacados de la sentencia, de acuerdo con lo siguiente:

En congruencia con el posicionamiento que sostuve ante el Tribunal Pleno en la sesión en que se discutió la controversia constitucional 90/2020, y que desarrollé en el voto concurrente que formulé en ese asunto, no coincido con los aspectos que se precisan:

1. La naturaleza jurídica del acuerdo impugnado. Desde mi punto de vista, el *"Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria"* no constituye una norma general, sino un acto formal y materialmente administrativo, porque lo emitió el Titular del Poder Ejecutivo Federal, y es meramente ejecutivo al implicar una resolu-



ción, orden o decisión para una facultad en concreto, en tanto que se trata de la ejecución de lo dispuesto en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, dirigido de manera expresa y particular a los secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa Nacional, y Marina.

2. Los aspectos que son susceptibles de analizarse en una controversia constitucional. A mi juicio, en este tipo de mecanismos de control constitucional no es factible analizar violaciones sustantivas de legalidad, dado que su materia se circunscribe al análisis de violaciones a la esfera de competencias y garantías institucionales de los órganos originarios del Estado directamente establecidos en la Constitución, así como desde la reciente reforma constitucional a derechos humanos estrechamente vinculados con la competencia, es decir, con el planteamiento de invasión de competencias.
3. La interpretación del marco constitucional y de excepcionalidad sobre la intervención de las fuerzas armadas. A mi parecer, de una interpretación histórica y de una lectura sistemática de la Constitución, es fundamental optar por un entendimiento estricto y diferenciado de la seguridad nacional y de la seguridad pública; la primera, en términos del artículo 129 constitucional corresponde a las fuerzas armadas; mientras que la otra, en términos del diverso 21 constitucional, es de competencia exclusiva de las autoridades civiles. La única excepción es el propio artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de marzo de dos mil diecinueve que habilita temporalmente al Ejecutivo a usar a las fuerzas armadas para tareas distintas de las que tiene encomendadas por la Constitución, es decir, para labores de seguridad pública de manera excepcional y temporal mientras se consolida la Guardia Nacional como institución policial civil a cargo de la seguridad pública.

En ese sentido, considero que en este asunto debieron declararse ineficaces todos los conceptos de invalidez relativos a las violaciones sustantivas de legalidad alegadas por la entidad federativa accionante, al no ser susceptibles de analizarse en una controversia constitucional. Además, si bien coincido con la sentencia en que el diverso concepto de invalidez consistente en la trasgresión de competencias respecto de la coordinación en materia de seguridad pública deviene infundado; no comparto las consideraciones bajo las que se arriba a tal conclusión.

Lo anterior, en razón de que, a mi consideración, lo infundado de dicho planteamiento deriva de que conforme al artículo segundo del acuerdo impugnado las funciones que, en apoyo a las tareas de seguridad pública, desempeña la fuerza



armada permanente serán conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

De manera que si se considera que, en términos del artículo 21 constitucional, la Guardia Nacional es una institución policial de carácter civil que pertenece a la Federación, así como que en términos del numeral 5 de la Ley de la Guardia Nacional, su objetivo es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o a los Municipios.

Entonces, las tareas de apoyo que las fuerzas armadas permanentes realicen en materia de seguridad pública a partir de la facultad concedida al Presidente de la República, en los términos del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, están delimitadas al ámbito federal y, hasta que exista un convenio de colaboración con un Estado o Municipio, no podrá asistir a otros órdenes de gobierno en estas tareas de seguridad.

En función de lo anterior, el acuerdo controvertido no inobserva la competencia concurrente en materia de seguridad pública ni tampoco vulnera la autonomía del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo en esta materia, pues la colaboración que pueda darse queda sujeta al marco legal de los convenios de colaboración respectivos; de ahí que la participación de las fuerzas armadas permanentes en tareas de seguridad pública a nivel estatal o municipal no se dará en forma automática a partir de la emisión del acuerdo impugnado, sino que, para ello, deben existir los convenios correspondientes.

Por las razones expuestas, aun cuando comparto el sentido de los apartados I, IV y VIII de la sentencia, respetuosamente, me aparto de la línea argumentativa en que la mayoría de Ministras y Ministros integrantes de este Alto Tribunal los sustentaron.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 90/2020 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo II, septiembre de 2023, página 1173, con número de registro digital: 31782.

Este voto se publicó el viernes 13 de octubre de 2023 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 243/2019.

En sesión celebrada el diez de marzo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una controversia constitucional promovida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en contra de un acuerdo emitido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en el que admitió a trámite un recurso de revisión interpuesto ante este último organismo.

Una mayoría de seis integrantes del Tribunal Pleno votó por la improcedencia de esa controversia por dos razones diferenciadas:

- a) De conformidad con el artículo 6o. constitucional, las resoluciones emitidas por el INAI son definitivas e inatacables para los sujetos obligados, teniendo como única excepción la relativa al recurso de revisión en materia de seguridad nacional que puede hacer valer únicamente el consejero jurídico del Poder Ejecutivo;¹ y,
- b) No se impugnó una resolución o acto definitivo, sino los acuerdos de inicio dictados en los recursos de revisión tramitados ante el INAI, por lo que el INEGI debió esperar a que se emitiera la resolución definitiva en los procedimientos respectivos.²

En la sesión en la que se resolvió esa controversia constitucional manifesté mi voto en contra del criterio sostenido por la mayoría y a favor de la procedencia,³ razón por la cual formulo el presente **voto particular**.

RAZONES DEL DISENSO

La calidad de inatacables que revisten las resoluciones del INAI por mandato del artículo 6o. constitucional no impide que excepcionalmente otros órganos

¹ Con este criterio votaron por el sobreseimiento de la controversia las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

² Con este criterio votó por el sobreseimiento de la controversia el Ministro Pérez Dayán. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra, aunque al terminar el recuento de la votación dijo que se había equivocado al votar, sin poderse corregir su voto pues ya había sido fallado el asunto.

³ Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek y la suscrita Ministra votamos en contra.



autónomos puedan impugnar tales resoluciones en una controversia constitucional si llegan a entrañar alguna vulneración a su esfera de competencias.

De acuerdo con el artículo 6o. de la Constitución Política del País establece en su apartado A, fracción VIII,⁴ las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, pero yo no interpreto que sean inatacables al extremo de causar confrontación con el propio Texto Constitucional e impedir la aplicación del diverso 105 constitucional, que indica que es procedente la controversia justamente para dirimir cuestiones competenciales.

Es cierto que el INAI es inatacable en sus determinaciones sustantivas, pero eso no significa que al resolver el fondo de su materia no exista la posibilidad de que en su decisión pudiera alterar o incidir en la competencia de otros órganos, y es en este punto donde resulta necesaria la revisión constitucional por virtud de la controversia constitucional. No comparto la idea de que nuestro sistema jurídico permita la existencia de órganos cuya autonomía sea tal que pueda sustraerse al control constitucional establecido por el artículo 105.

Al respecto, resulta importante recordar que el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución,⁵ establece que esta Suprema Corte podrá conocer de las controversias constitucionales entre dos órganos constitucionales autónomos respecto de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, especificando que esto también es aplicable al organismo garante establecido en el artículo 6o. constitucional, es decir, el INAI. Esta última especificación fue añadida con motivo de una reforma (de 7 de febrero de 2014), a efecto de prever, sin ambigüedades y sin dudas, que la controversia constitucional es procedente entre dos órganos constitucionales autónomos, y que dentro de dichos órganos se encuentra el INAI. Además, no se especificó, ni buscó precisarse, que el INAI únicamente pudiera actuar con legitimación activa y no como ente demandado en este tipo de procedimientos.

⁴ "Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados".

⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"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. ..."



Por lo anterior, el artículo 6o. y el 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política del País se refieren a materias diferenciadas, cuyas reglas se rigen de manera independiente, lo que me permite llegar a la conclusión de que la calidad de inatacables establecida en el primero de ellos se refiere únicamente a la imposibilidad de que los sujetos obligados en materia de transparencia no puedan controvertir las decisiones tomadas por el INAI en relación con esa materia; sin embargo, ello no impide que los actos y resoluciones del INAI puedan controvertirse en controversia constitucional cuando lo que esté en entredicho sea la afectación o invasión por parte del INAI de la esfera competencial de otro organismo constitucional autónomo o Poder de la Unión.

En el presente caso, el objeto de las controversias constitucionales planteadas por el INEGI no fue controvertir las consideraciones sustantivas en materia de transparencia y acceso a la información de los acuerdos emitidos por el INAI, sino más bien la competencia de ese órgano constitucional autónomo para seguir un procedimiento en contra de dicho organismo a pesar de que él está facultado de conformidad con el artículo 26, apartado B, de la Constitución Política del País⁶ y con su ley, para regular la captación, procesamiento y publicación de toda la información que genere.

Además, el Tribunal Pleno recientemente había resuelto, en sesión del veintisiete de febrero de dos mil veinte, la controversia constitucional 308/2017, que seguía el precedente de la 117/2014,⁷ donde se había claramente determinado que,

⁶ "Artículo 26. ...

"B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

"La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

"El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

"La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo."

⁷ Resuelta el siete de mayo de dos mil quince.



dada la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos, el escrutinio sobre sus resoluciones es excepcional, no inexistente. Ahí se dijo, por ejemplo, que "*serán impugnables en controversia constitucional las resoluciones jurisdiccionales o administrativas que incluyan una determinación que pueda afectar el ámbito competencial del actor*". Si bien yo no voté este precedente, comparto la determinación que entraña. Posteriormente, la controversia constitucional 308/2017 (que sí voté) reafirma lo allá sostenido y señala que: "*con ello se fijó un precedente vinculante en el sentido de que procederá excepcionalmente una controversia constitucional en contra de una determinación emitida por un órgano constitucional autónomo cuando el actor alegue alguna invasión a las atribuciones que la Constitución le otorga*".⁸

Por ende, considero que la controversia constitucional planteada en este caso por el INEGI se ubicaba en un supuesto de excepción a la calidad de no impugnables que revisten las resoluciones del INAI, derivado de la interpretación sistemática del citado artículo 6o. con el diverso 105, fracción I, de la Constitución (en el que se establece la materia y procedencia de las controversias constitucionales). La materia de las controversias constitucionales y la materia de un recurso es distinta.

Por otra parte, respecto al segundo punto que configuró la improcedencia de esta controversia constitucional, respecto a que no era necesario esperar a que el INAI emitiera la resolución definitiva en el recurso de revisión para considerar procedente la controversia constitucional, también estoy en desacuerdo.

A mi parecer, no era necesario agotar las etapas que permiten arribar a la resolución final en el recurso de revisión seguido ante el INAI para configurar la procedencia de la controversia constitucional, porque ello no resulta indispensable para acreditar un principio de afectación susceptible de analizarse en este medio de control constitucional.

Lo anterior es así porque al aducirse una invasión competencial y, por tanto, una violación directa a la Constitución Política del País por la asunción de competencia del instituto actor no es necesario esperar al dictado de una resolución final.

⁸ Párrafo 23, página 15, de la sentencia dictada en la controversia constitucional 308/2017, votada a favor, en esta parte, por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán y por la suscrita Ministra (votaron en contra las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea).



Máxime que en el propio acuerdo de admisión del recurso de revisión interpuesto en contra de la respuesta dada por el INEGI a una solicitud de información en materia estadística y geográfica, se señaló expresamente que el INAI era competente para conocer de dicho recurso con fundamento en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos numerales de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, entre otros. De ahí que, si el INEGI planteó que esos preceptos no le otorgan competencia al INAI para conocer y seguir el recurso respectivo, resultaba innecesario, desde mi perspectiva, esperar a que se emitiera la resolución definitiva en ese recurso, pues ésta se dictaría fincada sobre los artículos que el INEGI está precisamente señalando como no pertinentes para sostener la competencia del INAI en el caso concreto atendiendo a la cuestión planteada.

No es necesario aguardar, en un caso como éste, la resolución final del INAI porque **la afectación a su esfera competencial ya está siendo resentida por el INEGI**, según su apreciación, **no es la resolución –misma que aún no se dicta– la que le afecta, sino la mera admisión de un recurso** que el INEGI considera improcedente. De hecho, esperar al dictado de la resolución del INAI ni siquiera tiene sentido porque la materia de la controversia no podría consistir en el contenido de la decisión del INAI en materia de transparencia (porque ésta es, justamente, la esencia inatacable).

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 243/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo II, mayo de 2021, página 1478, con número de registro digital: 29812.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de octubre de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

